



**UiT Norges arktiske universitet**

Det juridiske fakultet

## **FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 som begrensning i ekspropriasjonsadgangen av reinbeiteområder**

Elle Ristin Anti

Liten masteroppgave i rettsvitenskap juni 2020



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Aktualitet .....	2
1.3	Metode og avgrensning .....	5
1.4	Videre fremstilling av avhandlingen .....	6
2	Ekspropriasjon.....	6
2.1	Innledning .....	6
2.2	Grunnloven § 105 .....	7
2.3	Vilkår for ekspropriasjon.....	8
2.4	Kort om prosessen ved etableringen av et vindkraftverk .....	10
2.5	Ekspropriasjon av reindrifftsrettigheter .....	12
2.5.1	Innledning.....	12
2.5.2	Vern mot inngrep .....	12
3	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27.....	13
3.1	Innledning .....	13
3.2	Rettighets- og pliktsubjekter.....	14
3.3	SP art. 27 som beskyttelse mot inngrep.....	14
3.3.1	Innledning.....	14
3.3.2	Statens positive forpliktelser .....	15
3.3.3	Et særlig vern av det materielle grunnlaget for urfolkets kulturutøvelse .....	15
3.3.4	Minoritetens deltakelse i beslutningsprosesser .....	16
3.3.5	Terskel for inngrep .....	18
3.4	Begrenser SP art. 27 ekspropriasjonsadgangen? .....	21
4	I hvilken grad begrenser SP art. 27 adgangen til å ekspropriere reindrifftsarealer? .....	22
4.1	Innledning .....	22
4.2	Langsund-forbindelsen (HR-2017-2247-A) .....	23

4.2.1	Faktum og resultat .....	23
4.2.2	Vurdering av om ekspropriasjonsvedtaket var i strid med SP art. 27 .....	24
4.2.3	Oppsummering og egen vurdering .....	26
4.3	Kalvvatnan vindkraftverk .....	28
4.3.1	Innledning .....	28
4.3.2	OEDs vurdering av konsesjons- og ekspropriasjonsvedtak .....	28
4.3.3	Oppsummering og egen vurdering .....	31
4.4	Andre vindkraftprosjekter som er avslått på grunn av hensyn til reindrift .....	32
4.5	Storheia vindkraftverk .....	34
4.5.1	Innledning .....	34
4.5.2	OEDs vurdering av konsesjons- og ekspropriasjonsvedtak .....	35
4.5.3	Tingrettens vurdering om gyldigheten av konsesjons- og ekspropriasjonstillatelsen .....	37
4.5.4	Oppsummering og egen vurdering .....	38
4.5.5	OEDs vurdering om økt installert effekt av Storheia vindkraftverk .....	42
4.6	Øyfjellet- og Mosjøen vindkraftverk .....	43
4.6.1	Innledning .....	43
4.6.2	OEDs vurdering av konsesjons- og ekspropriasjonsvedtaket .....	44
4.6.3	Vilkår for konsesjon .....	46
4.6.4	Oppsummering og egen vurdering .....	47
4.7	Sammenfatning av praksisen .....	51
5	Rettspolitiske vurderinger .....	53
6	Kildeliste .....	56

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet i masteroppgaven er inngrep i reinbeitearealer i form av vindkraftutbygging.

Oppgavens problemstilling er i hvilken grad FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27 begrenser adgangen til å ekspropriere reindriffsarealer i praksis. Temaet skal undersøkes ved analyse av retts- og forvaltningspraksis. I undersøkelsen skal det vurderes om SP art. 27 har påvirket vurderingen av ekspropriasjonsvedtak og om bestemmelsen har medført at ekspropriasjonstillatelse ikke er gitt.

Norge har forpliktet seg til å verne om samisk kultur gjennom inkorporeringen av SP art. 27. Dette omfatter også samisk reindrift. Formålet med oppgaven er å belyse begrensningen som SP art. 27 utgjør i ekspropriasjonssaker, samt å bidra til å synliggjøre reindriften rettigheter i slike saker. Det pågår for tiden mange store inngrepssaker i reinbeiteområder og det er behov for å undersøke reindriffsutøvernes rettsvern i slike saker. Dette innebærer en undersøkelse om hvorvidt lover og rettsregler følges når det vurderes inngrep i reinbeiteområder.

Når det gjelder vurderingen av om en ekspropriasjonstillatelse skal gis har det vært en rettslig forutsetning at den gis dersom «inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade», jf. oreigningslova § 2 annet ledd.<sup>1</sup> Denne forutsetningen var alene avgjørende for om ekspropriasjon skulle tillates før menneskerettslovens ikrafttredelse i 1999. I vurderingen av om tiltaket har større nytte enn skade vil vindkraftutbygging kunne bli vurdert til å ha en større nytte for befolkningen i landet enn skaden som utføres for reindriften. I en interesseavveining etter orl. § 2 annet ledd vil reindriften stå svakt i forhold til vindkraftutbyggingen.

Som følge av ikrafttredelsen av menneskerettsloven gjelder SP art. 27 som norsk lov med forrang, dersom den kommer i strid med annen lovgivning, jf. §§ 2 og 3.<sup>2</sup> Bestemmelsen verner om minoritetenes kultur. Ikrafttredelsen førte til at interesseavveiningen etter orl. § 2 annet ledd ikke lenger var den eneste skranke dersom minoritetenes rettigheter ble krenket

---

<sup>1</sup> Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova – orl.)

<sup>2</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven – mrl.)

som følge av ekspropriasjonen. Ikrafttreddelsen førte således til en ny begrensning i adgangen til å gi ekspropriasjonstillatelse.

Masteroppgavens tema faller inn under flere rettsområder. Temaet berører ekspropriasjonsrett, tingsrett og menneskerettigheter, herunder urfolks- og minoritetsrettigheter. Ekspropriasjonsretten og tingsretten omhandler tinglige rettigheter, herunder om rettsforhold tilknyttet fast eiendom og løsøre. Menneskerettighetene omhandler individenes grunnleggende rettigheter.

Menneskerettigheter har eksistert i Norge siden Grunnloven ble vedtatt i 1814. De har i etterkrigstiden blitt utviklet i en mer internasjonal retning. Internasjonaliseringen fører til at menneskerettighetene er forholdsvis like i store deler av verden, i hvert fall i den vestlige delen. Internasjonalt er det et sterkt fokus på betydningen av menneskerettigheter som grunnlag for fredelig sameksistens.<sup>3</sup> Mange menneskerettslige konvensjoner har organer som overvåker om statene etterfølger forpliktelsene sine etter konvensjonen. Samarbeid og overvåkningsorganene fører til et større press for statene til å etterleve de menneskerettslige forpliktelsene sine. Menneskerettighetene er med på å styrke reindriftens rettsvern. SP-konvensjonen har et nøytralt organ som overvåker at statene oppfyller sine menneskerettslige forpliktelser etter konvensjonen. Dette fører til effektivisering av urfolksrettighetene.

## 1.2 Aktualitet

Vindkraftverk anses som en del av det «grønne skiftet» i kraftproduksjonen, og anses å være av de mest miljøvennlige kraftproduksjonsformene. Overgangen fra bruk av fossilt brensel til bruk av fornybare ressurser i kraftproduksjonen, er en del av det grønne skiftet. Det er allment kjent at verden står foran store klimautfordringer. Grunnen til klimaendringene er økt omfang av drivhusgass, herunder utslipp av karbondioksid, CO<sup>2</sup> i verden. Energiproduksjon står for den største andelen av utslipp av CO<sup>2</sup>. En måte å minske klimagassutslippene på er derfor å etablere bærekraftig energiproduksjon, herunder vindkraftverk.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Aall (2018) s. 24

<sup>4</sup> FN-Sambandet, Klimaendringer, se <https://www.fn.no/Tema/Klima-og-miljoe/Klimaendringer>. Bakgrunn for fakta i artikkelen er rapportene til FNs klimapanel. Klimapanelet består av eksperter og forskere og deres rapport danner grunnlag for den globale klimapolitikken, jf. punktet «FNs klimapanel» i nettartikkelen.

Reindriften eksisterer i ca. 40% av Norges fastlandsareal.<sup>5</sup> Det samiske reinbeiteområdet er innenfor de delene av fylkene Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Innlandet hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift.<sup>6</sup> Beiteretten er begrenset til å gjelde fjellet og annen utmarksstrekning.<sup>7</sup>

Det er hovedsakelig samene, som landets urfolk, som utøver reindrift i Norge.<sup>8</sup> Det er omlag 3000 personer som er tilknyttet samisk reindrift.<sup>9</sup> Sammenlignet med folketallet i landet er det få som driver med denne næringen. Selv om reindriften er en liten næring er den imidlertid en viktig del av den samiske kulturen. Det følger av reindriftsloven § 1 første ledd tredje punktum at «Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv». Når det gjelder det materielle grunnlaget for samisk kultur anses reindriftnæringen og miljøet tilknyttet næringen som en viktig del av det.<sup>10</sup> Som næring har den røtter i gamle samiske tradisjoner med sine kulturelle særtrekk. Det samiske språket står sterkt i reindriftnæringen og næringen er også på den måten en viktig kulturbærer.

Reindriften er nært tilknyttet naturen og er avhengig av store beiteområder. Når reinen ikke er under flytting eller samlet for kalvemerking eller slakting, står ikke flokken samlet, men befinner seg i et spredt område. Reinen flytter seg mellom årstidsbeiter. I reindriften er det åtte årstider, og til hver årstid trenger reinen spesifikke beiteområder. Ved tap av for eksempel tidlig vårbeiteareal der det er tidlig vekst, er det ikke mulig å kompensere det området med en del av høyfjellsområde der snøen smelter sent. Generelt er reindriften sårbar for ytre påvirkninger og står allerede i en presset situasjon arealmessig med vei- og vassdragsutbygging, hyttebygging, virksomhet fra Forsvaret etc.<sup>11</sup> Et lite inngrep kan etter omstendighetene ødelegge hele årssyklusen.<sup>12</sup> Den tradisjonelle nomadiske reindriften kan

---

<sup>5</sup> Ravna (2019) s. 30

<sup>6</sup> Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (rdl.) § 4 første ledd. Før fylkessammenslåingen 1. januar 2020 var Troms og Finnmark fylke to forskjellige fylker, Trøndelag fylke var Nord-Trøndelag- og Sør-Trøndelag fylke, mens Innlandet fylke var Hedmark fylke og Oppland fylke. Det samiske reinbeiteområdet er i tidligere Hedmark fylke.

<sup>7</sup> Rdl. § 19 første ledd første setning.

<sup>8</sup> Rdl. § 32 har kun de av samisk ætt rett til reinmerke. Dette gjelder for det samiske reinbeiteområdet. Det finnes imidlertid også ikke-samisk reindrift i Hedmark, Nord-Gudbrandsdalen og Valdres i Oppland (nå Innlandet fylke): Fylkesmannen, <https://www.fylkesmannen.no/nb/Landbruk-og-mat/Reindrift/>

<sup>9</sup> Landbruks- og matdepartementet, *Reindrift*, <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/>

<sup>10</sup> Ot.prp.nr. 28 (1994-1995) s. 27.

<sup>11</sup> NOU 2001:35 s. 29-30.

<sup>12</sup> Samme verk s. 30.

opphøre dersom reindriften ikke har tilfredsstillende årstidsbeiter.<sup>13</sup> Ett av formålene i reindriftsloven er nettopp å legge til rette for en kulturell bærekraftig reindrift med grunnlag i samisk kultur, tradisjon og sedvane.<sup>14</sup>

Utbygging av vindkraftverk fører til store inngrep i reinbeiteområder. Pr. 30.05.20 er det 42 utbygde vindkraftanlegg i Norge med 833 vindturbiner.<sup>15</sup> Etableringer av vindkraftverk kommer ofte i konflikt med reindriftnæringen. Det finnes ingen oversikt på hvor mange reinbeitedistrikter som er berørt av vindkraftanlegg eller planlegging av det. Som følge av ekspansjonen av vindkraftproduksjon er det naturlig at utbyggingen også rammer reinbeiteområder i økende grad.

Siden etablering av vindkraftverk øker, er det behov for å undersøke om myndighetene ivaretar sine rettsforpliktelser overfor reindriften. I samfunnsdebatten synliggjøres stor motstand mot vindkraft i reinbeiteområder. Her kan det vises til at reindriftssamene i Storheia-området i Trøndelag har gått til sak mot staten for etablering av vindkraftindustri i deres reinbeiteområde. Det samme varsler reindriftsutøverne i Øyfjellet-område.<sup>16</sup> Sametinget mener at det tas for lite hensyn til samisk reindrift i saker om vindkraft- og gruvedriftsetablering og er klart imot slik virksomhet i samiske reinbeiteområder.<sup>17</sup> Ytringer om at vindkraftindustrien truer samisk kultur og at myndighetene ikke tar tilstrekkelig hensyn til reindriftsrettigheter ved etablering av vindkraftverk, har farget nyhetsbildet den siste tiden.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) s. 52.

<sup>14</sup> Rdl. § 1 første ledd første punktum.

<sup>15</sup> NVE, Vindkraftdata, <https://www.nve.no/energiforsyning/kraftproduksjon/vindkraft/vindkraftdata/>

<sup>16</sup> <https://www.nrk.no/sapmi/hevder-at-et-av-norges-storste-vindkraftverk-er-ulovlig-1.15016787>

<sup>17</sup> <https://www.klassekampen.no/article/20200206/ARTICLE/200209981>

<sup>18</sup> <https://www.harvestmagazine.no/pan/aerede-lagmannsrett>,  
<https://www.tb.no/meninger/vindkraft/klimapolitikk/vindkraften-truer-samisk-kultur/o/5-76-1230975>,  
<https://www.nrk.no/nordland/mener-reindrift-ma-vike-for-norges-storste-vindkraftverk--et-voldsomt-naturinngrep-1.14992846>, <https://www.nrk.no/sapmi/oed-vil-ikke-stanse-anleggsarbeidet-pa-oyfjellet-i-vefsn--en-nasjonal-skandale-sier-nrl-1.15003792>, <https://www.nrk.no/nordland/reindrift-i-vefsn-far-hjelp-fra-lars-haltbrekke-vil-stoppe-vei-til-vindkraftverk-oyfjellet-wind-1.14986879>

### 1.3 Metode og avgrensning

Avhandlingen vil i hovedsak ha en rettsdogmatisk tilnærming med en rettspolitisk avslutning. Med rettsdogmatikk menes fremstilling av gjeldende rett.<sup>19</sup> Rettspolitikk går ut på å drøfte hvordan retten bør være.

Det foreligger ingen lovhjemmel der det fremkommer klart og uttrykkelig at SP art. 27 gjelder som en begrensning i ekspropriasjonssaker. Derfor vil det tas utgangspunkt i menneskerettsloven og tilhørende forarbeider, rettspraksis og reindriftsloven med tilhørende forarbeider. Det er begrenset med høyesterettspraksis om dette temaet. Langsund-saken, som er en høyesterettsdom, vil bli analysert, men dommen behandler ikke vindkraftutbygging i reinbeitearealer. Dommen er likevel relevant for besvarelsen av problemstillingen fordi den vurderer SP art. 27 i forbindelse med ekspropriasjon. Det er behov for å vurdere avgjørelser fra underordnede domstoler og forvaltningspraksis for å danne et større bilde over hvordan SP art. 27 anvendes i praksis. Underretts- og forvaltningspraksis er sekundære rettskilder. Det innebærer at den er avledet og bygget på primære rettskilder og har ikke rettsnormerende kraft i seg selv.<sup>20</sup> Praksisen fra de nevnte organer vil brukes som illustrasjon på hvordan SP art. 27 anvendes i praksis.

SP art. 27 utgjør en dynamisk rettsregel. FNs menneskerettskomité (heretter Komiteen) er SPs overvåkningsorgan som drøfter og utvikler innholdet i art. 27 gjennom generelle uttalelser og uttalelser i klagesaker (communications). Høyesterett har fastslått at Komiteens praksis er sentral i tolkningen av innholdet i SP art. 27. Uttalelsene fra Komiteen skal ha betydelig vekt som rettskilde i norsk rettsanvendelse.<sup>21</sup> I oppgaven vil Komiteens uttalelser bli brukt som grunnlag for redegjørelsen av SP art. 27s innhold.

Av tidligere litteratur og forskningsarbeid om samisk kultur og inngrep vises det til Samerettsutvalgets NOU 2007:13, Øyvind Ravna *Same- og reindriftsrett*, Susann F. Skogvangs *Samerett*, rapport av Ida Sofie M. Olsen og en masteravhandling av Mari T. Andreassen.<sup>22</sup> Masteroppgaven min har visse likhetstrekk med Olsens rapport som omhandler

---

<sup>19</sup> Skoghøy (2018) s. 25.

<sup>20</sup> Skoghøy (2018) s. 44.

<sup>21</sup> Rt. 2008 s. 1764 avsnitt 81 og HR-2017-2428-A avsnitt 57. Se også Rt. 2013 s. 374 avsnitt 47 og Rt. 2015 s. 1142 avsnitt 31.

<sup>22</sup> Olsen (2019), Vindkraftverk på bekostning av samisk reindrift? FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 ved bygging av vindkraftverk i reinbeiteområder. Andreassen (2017), Terskelen for krenkelse av SP art. 27 – med utgangspunkt i samisk naturbruk.



vindkraftverk og reindrift. Min avhandling har imidlertid større fokus på ekspropriasjon, samt at hovedtyngden er på analyse av praksisen.

Når det gjelder avgrensninger i oppgaven vil kapittelet om ekspropriasjon begrenses til det som er aktuelt for å løse problemstillingen, og de generelle ekspropriasjonsrettslige reglene vil bli kort redegjort for. Det avgrenses mot ekspropriasjonserstatning, miljøhensyn og vindkraftverkenes lønnsomhet. Det finnes en del saker om kraftlinjer som gjør inngrep i store arealer og som etableres tvers over flere reinbeitedistrikt. Av kapasitetshensyn tas ikke slike typer saker med i oppgaven. I sakene som analyseres avgrenses det mot forvaltningsrettslige- og skjønnsprosessuelle vurderinger fordi de faller utenfor oppgavens problemstilling. Sakene som er analysert er begrenset til tiden etter menneskerettslovens ikrafttredelse i 1999. Når det gjelder innholdet i SP art. 27 avgrenses det mot religiøse og språklige minoriteter.

## **1.4 Videre fremstilling av avhandlingen**

Avhandlingen er i fortsettelsen delt i fire kapitler. Kapittel to og tre handler om ekspropriasjon og SP art. 27, og det vil i disse kapitlene redegjøres for gjeldende rett når det gjelder ekspropriasjon av reinbeitearealer. Det skal videre i kapittel fire undersøkes om praksisen er i tråd med gjeldende rett. Kapittel fire anses som den viktigste del av avhandlingen og det er viet mest plass til denne delen. Kapittel fem er en avslutning av avhandlingen der rettspolitiske drøftelser får sin plass.

# **2 Ekspropriasjon**

## **2.1 Innledning**

I det følgende skal det redegjøres for de alminnelige ekspropriasjonsrettslige reglene og prosessen tilknyttet dette.

Ekspropriasjon er en måte å erverve eiendoms- eller bruksrett på. Ekspropriasjon faller inn under derivativt- eller utledet erverv, som kjennetegnes ved at det har skjedd en overføring av eiendomsrett fra én til annen.<sup>23</sup> Ekspropriasjon defineres som tvangsavståelse av eiendom eller rettigheter knyttet til eiendommen mot full erstatning. Ekspropriasjon grenser mot

---

<sup>23</sup> Falkanger (2016) s. 60.

konfiskasjon der det samme må avstås med tvang, men uten krav på erstatning.<sup>24</sup> En tvangsavståelse anses som et inngrep i eiendoms- eller bruksretten.

I ekspropriasjonsretten skilles det mellom to rettssubjekter; en ekspropriant som krever ekspropriasjon med hjemmel i lov eller med samtykke hjemlet i lov, og en ekspropriat som må avstå rettigheten.<sup>25</sup> Reindriftsrettigheter er bruksrettigheter og ifølge orl. § 1 kan bruksrettigheter eksproprieres. I sakene som er innenfor oppgavens tema, er reindriftsutøverne ekspropriatene, mens vindkraftutbyggere anses som ekspropriantene.

Når det gjelder avståelse av rettigheter anmodes partene til å inngå minnelig avtale, jf. orl. § 12 annet ledd. I slike tilfeller inngås det en avtale om kjøpesum på rettighetene. Hvis det foreligger holdepunkter som tilsier at enighet ikke vil lykkes kan forsøk på minnelig avtale unnlates.<sup>26</sup> I slike tilfeller søkes det om ekspropriasjonstillatelse og ekspropriasjonsprosessen starter.

## 2.2 Grunnloven § 105

Det følger av Grl. § 105 at «Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.»

Ut ifra en ordlydsfortolkning kan det ikke stadfestes at bestemmelsen er en hjemmel for vern av selve eiendommen eller en rett til å ekspropriere. Bestemmelsen anses heller for å være et vern av eiendommens verdi.<sup>27</sup> Det innebærer at rettighetshaveren er sikret på å ikke miste verdien av eiendommen, selv om den fysiske eiendom kan bli fratatt. Bestemmelsen er også et utgangspunkt for utmålingen av erstatning dersom ekspropriasjon er eller skal gjennomføres. Utgangspunktet er at det skal utbetales «full erstatning» i slike tilfeller.

Ordlyden av «avgi» tilsier at eiendommen må gis bort for at rettighetshaver skal ha rett til å få full erstatning. «Fordrer statens tarv» tolkes som «krever statens behov». I nynorskversjonen omtales statens tarv som «omsyn til samfunnet». Dersom hensynet til samfunnet eller statens

---

<sup>24</sup> Orl. § 1, jf. Store norske leksikon; ekspropriasjon, <https://snl.no/ekspropriasjon>

<sup>25</sup> Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova – orvl.) § 2 bokstav d og e.

<sup>26</sup> Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv 12. desember 2002 om ekspropriasjonsbestemmelsene s. 8. Se også Keiserud og Bjella (2015) s. 150.

<sup>27</sup> Smith (2015) s. 450.

behov krever at noen må avstå sin eiendom til offentlig bruk, har rettighetshaveren krav på full erstatning. «Bør» i ordlyden skal leses som «skal».<sup>28</sup>

Bestemmelsen gjelder også for begrensede rettigheter.<sup>29</sup> Bruksrett anses også som en begrenset rettighet.<sup>30</sup> Selv om det følger av ordlyden at erstatningsplikten inntreder dersom det eksproprieres til offentlig bruk, inntreder erstatningsplikten også når private eksproprierer rettigheter.<sup>31</sup> Ekspropriasjon til fordel for vindkraftverket er et eksempel på at privat aktører kan ekspropriere eiendomsrettigheter eller rettigheter tilknyttet en eiendom.

Grl. § 105 har ingen direkte parallell i internasjonal lovgivning, men EMK P1-1 kan anvendes som supplement ved tolkning av Grl. § 105. Heller ikke EMK P1-1 kan anses som hjemmel for ekspropriasjon, men heller et vern av eiendomsretten. En redegjørelse av EMK P1-1 vil imidlertid falle utenfor oppgavens tema, og vil dermed ikke redegjøres for.

## 2.3 Vilkår for ekspropriasjon

Når det er tale om rettighetsinngrep i den private rettssfære følger det av legalitetsprinsippet at inngrepet krever hjemmel i lov, jf. Grl. § 113.

Det følger av orl. § 2 første ledd at «Mot vederlag etter skjøn til den det råkar, kan oreigningsinngrep setjast i verk etter vedtak av eller samtykke frå Kongen, så langt det trengst til eller for [...]». Videre i bestemmelsen oppstilles 55 vilkår det kan eksproprieres til fordel for. Vindkraftverk er ett av formålene, jf. § 2 første ledd punkt 19.

Som det følger av ordlyden skal vederlag betales for den det gjelder. Det forstås at det er ekspropriaten som har krav på vederlaget. Ekspropriasjonsinngrep kan ikke settes i gang før det foreligger et vedtak eller samtykke fra Kongen. Når det står «Kongen» står det fritt for regjeringen å delegere myndighet til for eksempel et departement.<sup>32</sup>

Oreigningslova § 2 første ledd er ikke en direkte hjemmel for ekspropriasjon.<sup>33</sup> Det følger av ordlyden at det er Kongen som fatter vedtak eller gir samtykke til ekspropriasjon. Det

---

<sup>28</sup> Jf. nynorskversjon av Grl. § 105. Se også Smith (2015) s. 452.

<sup>29</sup> Falkanger (2016) s. 518.

<sup>30</sup> Gisle (2017) s. 47.

<sup>31</sup> Smith (2015) s. 450.

<sup>32</sup> Gisle (2017) s. 223.

<sup>33</sup> Keiserud og Bjella (2015) s. 25.

medfører at utbygger ikke får ekspropriasjonstillatelse før Kongen har truffet et vedtak eller gitt samtykke til det, selv om de øvrige vilkår er oppfylt. Bestemmelsen oppfylder imidlertid kravet om lovhjemmel for inngrep. Myndighet for å fatte ekspropriasjonsvedtak er delegert til Olje- og energidepartementet og videre til Norges vassdrags- og energidirektorat.<sup>34</sup>

Utenom formålene i orl. § 2 første ledd har plan- og bygningsloven flere formål som kommuner og stat kan ekspropriere til fordel for.<sup>35</sup> Veglova hjemler ekspropriasjon for veiutbygging.<sup>36</sup>

Det neste vilkåret for ekspropriasjon er nødvendighet. En ordlydsfortolkning av orl. § 2 første ledd tilsier at ekspropriasjonsinngrep må være nødvendig for å oppnå formålet. Dersom det finnes andre alternativer til å oppfylle tiltaket utenom ekspropriasjon, må det alternativet vurderes.

Det tredje og mest sentrale vilkåret for ekspropriasjon er interesseavveiningen etter § 2 annet ledd. Det følger av bestemmelsen at det «må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade». Ordlyden «gagn» tilsier at det er tale om fordel. Ordlyden av «tvillaust» tilsier at det ikke kan gis ekspropriasjonstillatelse der det er tvilsomt om inngrepet har større nytte enn skade. Det skal dermed etter bestemmelsen tas en avveining av fordelene og ulempene av inngrepet. I vindkraftsaker er fordelene blant annet fornybar energi og økning av energiproduksjon. Ulempene i slike saker kan for eksempel være de virkninger som påføres reindriften og naturmangfoldet.

Det er imidlertid vanskelig å bedømme når fordelene er større enn ulempene, da de ikke kan måles etter samme «målestokk». Interesseavveining skjer etter en ofte usikker bedømmelse og vurdering.<sup>37</sup> Høyesterett uttaler i Rt. 2009 s. 1142 avsnitt 34 at uttrykket «tvillaust» skal forstås som et beviskrav, altså et klarhetskrav. Førstvoterende viser til lovens forarbeid der det fremgår at «løyve til inngrep berre må gjevast når vinninga tydeleg og klårt er større enn skadene og ulempene det valdar [...]». Det følger videre i dommen at «tvillaust» ikke skal tolkes som et krav om kvalifisert interesseovervekt, men at simpel interesseovervekt er

---

<sup>34</sup> Orl. § 5, Forskrift 2. juni 1960 nr. 1 i medhold av oreigningslovens § 5 om rett til å gjøre vedtak om eller gi samtykke til eiendomsinngrep. Se også kgl.res 11. januar 1978, jf. kgl.res. 2. juni 1960. For videre delegasjon til Norges vassdrags- og energidirektorat se kgl.res. 5. november 1982.

<sup>35</sup> Lov 6. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.) kap. 16.

<sup>36</sup> Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) §§ 50 og 53.

<sup>37</sup> Keiserud og Bjella (2015) s. 95.

tilstrekkelig.<sup>38</sup> Det forstås dermed at det skal være mer sannsynlig for at tiltaket er til større fordel enn det er sannsynlig for at tiltaket utgjør en større ulempe.

Vilkårene som følger av oreigningslova gjelder også for ekspropriasjon etter annen lovgivning så lenge det ikke fremkommer i bestemmelsen at den er avgrenset til inngrep etter § 2, og så lenge bestemmelsen passer og ikke strider mot særlovgivningens regler.<sup>39</sup> Det innebærer at vilkåret om lovhjemmel, nødvendighet og interesseovervekt også er vilkår ved ekspropriasjon etter særlovgivningen.

Rettighetssubjekt for ekspropriasjon for de formål som følger etter orl. § 2 første ledd er etter hovedregelen staten og kommuner.<sup>40</sup> Private kan imidlertid også ekspropriere til fordel for enkelte formål som følger av den nevnte bestemmelse, herunder til formål som vindkraftverk.<sup>41</sup>

## **2.4 Kort om prosessen ved etableringen av et vindkraftverk**

For etablering av produksjonsanlegg for elektrisk energi kreves det konsesjon, jf. energiloven § 3-1 første ledd.<sup>42</sup> En konsesjon er en tillatelse fra offentlige myndigheter.<sup>43</sup> Det er dermed et vilkår at utbygger søker og får konsesjon dersom det skal produseres elektrisk energi.

Konsesjonen er tilknyttet til produksjonen av energi og dens virksomhet. For at tiltakshaver skal ha mulighet til å anlegge virksomhet i et planlagt område med eksisterende rettigheter må utbygger i mange tilfeller ekspropriere eksisterende eiendomsrett og bruksrettigheter.

Ekspropriasjon er tilknyttet den faste eiendommen og rettighetene til den, mens konsesjon er tilknyttet selve virksomheten.

Vindkraftanlegg som har en installert effekt på mer enn 10 MW, skal alltid konsekvensutredes og det skal utarbeides melding med forslag til utredningsplan.<sup>44</sup> En melding anses som en

---

<sup>38</sup> Rt. 2009 s. 1142 avsnitt 32, 34 og 39.

<sup>39</sup> Orl. § 30.

<sup>40</sup> Orl. § 3.

<sup>41</sup> Forskrift 2. juni 1960 nr. 2 i medhold av oreigningslovens § 3 om rett til å foreta eiendomsinngrep se «§ 2 nr. 19 til enhver», jf. orl. §§ 3 og 2.

<sup>42</sup> Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (enl.).

<sup>43</sup> Gisle (2017) s. 226.

<sup>44</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (pbl.) §§ 14-6 og 14-1, jf. Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (forskrift om konsekvensutredninger) § 13 annet ledd, jf. § 6 første ledd bokstav c, jf. vedlegg I punkt 28.

tidlig varsling av et prosjekt som planlegges å utføres.<sup>45</sup> Konsekvensutredningen må belyse alle forhold som har betydning for saken.<sup>46</sup>

I løpet av prosessen skal melding med forslag om utredningsprogram sendes på høring. I høringsrundene er berørte myndigheter, interesseorganisasjoner og partene høringsinstansene.<sup>47</sup> Berørte myndigheter som skal ivareta reindriftsinteresser er blant annet Sametinget og Fylkesmannen. Norske Reindriftssamers Landsforbund er en reindriftssamisk interesseorganisasjon. Et reinbeitedistrikt anses som part i tiltak som berører og påvirker deres beiteområder. Det betyr at de som representerer reindriftsinteresser har rett til å uttale seg når meldingen sendes på høring. Ved behandlingen av saken skal ansvarlig myndighet ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og høringsuttalelsene som er kommet inn.<sup>48</sup>

Tiltakshaver kan søke om forhåndstiltredelse når det søkes om konsesjon og ekspropriasjonstillatelse. Det innebærer at ekspropriasjonssinnegrepet kan settes i gang før skjønn er avsagt.<sup>49</sup> For tiltakshaver fører dette til at virksomhet kan settes i gang så fort det foreligger et ekspropriasjonsvedtak, forutsetningsvis at det ikke foreligger en klage og klagefristen for vedtaket er utgått.

Dersom det kommer inn klager på vedtaket og førsteinstansorganet ikke finner grunnlag for å oppheve eller endre vedtaket, sendes klagen over til klageinstansen.<sup>50</sup> Norges vassdrags- og energidirektoratets vedtak sendes dermed over til Olje- og energidepartementet, der departementets avgjørelse er endelig og kan ikke påklages.<sup>51</sup>

Dersom reinbeitedistriktet mener at Olje- og energidepartementets vedtak fortsatt ikke er riktig kan saken bringes inn for retten for å prøve gyldigheten av departementets vedtak. Den mest praktiske løsningen er å prøve gyldigheten i skjønnsretten når ekspropriasjonserstatningen fastsettes. Gyldigheten av vedtaket kan også bringes inn for

---

<sup>45</sup> NVE, Trinn 1 – Melding <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-1-melding/>

<sup>46</sup> Pedersen m.fl. (2018) Plan- og bygningsrett s. 195.

<sup>47</sup> Første høring; forslag til utredningsprogram på høring, jf. Forskrift om konsekvensutredning § 15 første ledd. Andre høring; søknad om tiltak med konsekvensutredning på høring, jf. § 25 første ledd

<sup>48</sup> forskrift om konsekvensutredninger § 29 første ledd.

<sup>49</sup> Orl. § 25 første ledd

<sup>50</sup> Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl.) § 33 fjerde ledd.

<sup>51</sup> Utledes av fvl. § 28 tredje ledd første punktum

alminnelige domstoler.<sup>52</sup> Skjønnet kan overprøves ved overskjønn og overskjønnet kan ankes videre til Høyesterett.<sup>53</sup>

## **2.5 Ekspropriasjon av reindriftsrettigheter**

### **2.5.1 Innledning**

Reindriftsrettens rettsgrunnlag er alders tids bruk. På grunnlag av det nyter reindriften et sterkt erstatningsrettslig vern. Dette fremgår av reindriftslov § 4 første ledd og ble lovfestet i 1996.<sup>54</sup> Alders tids bruk som rettsgrunnlag er imidlertid begrenset til områder der det fra gammelt av har vært reindrift i fylkene Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Innlandet, jf. § 4 første ledd.

Alders tids bruk som reindriftsrettens rettsgrunnlag var i utgangspunktet ulovfestet rett, og det ble vist til det i både Altevann- og Brekken-dommen i 1968.<sup>55</sup> Det uttales i Altevann-dommen « ... at fra historisk tid har lappene i dette bestemte område etablert og festnet en nødvendig bruk i næring». Dette innebar at reindriften hadde ekspropriasjonsrettslig vern. Det ble fastslått at reindriftsretten var mer enn tålt bruk. Det ble imidlertid ikke uttrykkelig slått fast på at alders tids bruk er rettsgrunnlag for reindriftsretten før i Selbu-dommen i 2001.<sup>56</sup>

Slik som grunneiere har også reindriftsutøvere en tilpasningsplikt overfor den nye situasjonen slik at det økonomiske tapet blir minst mulig.<sup>57</sup>

### **2.5.2 Vern mot inngrep**

Det følger av reindriftsloven § 4 tredje ledd at dersom inngrep finner sted i reindriftssamiske reindriftsrettigheter skal det ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger. Etter ordlyden å forstå er ikke bestemmelsen en hjemmel for ekspropriasjonsinngrep, men heller et vern av reindriftsrettighetenes økonomiske verdi.

---

<sup>52</sup> Lov 2. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven) § 48, jf. Keiserud og Bjella (2015) s. 96.

<sup>53</sup> Skjønnsprosessloven. § 32 første ledd, jf. § 38.

<sup>54</sup> Lovendringen i 1996, jf. Ot.prp.nr. 28 (1994-1995).

<sup>55</sup> Rt. 1968 s. 429. Se også Rt. 1968 s. 394 (Brekken-dommen).

<sup>56</sup> Rt. 2001 s. 769. Se også HR-2017-1230-A avsnitt 23.

<sup>57</sup> Rdl. 4 tredje ledd; alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger gjelder også for reindriften. Se også Ragna (2019) s. 283.

Bestemmelsen gjelder kun «reindriftssamiske reindrifftsrettigheter». En ordlydsfortolkning av bestemmelsen tilsier at det kun er reindrifftsrettigheter tilknyttet den samiske reindriften som er vernet mot ekspropriasjon. Denne bestemmelsen hører under innledende bestemmelser, og det tolkes ut ifra lovens kapitteloverskrifter at reindrifftsrettigheter er de rettigheter som faller inn under kapittel 3 om reindrifftsrettens innhold. Det er dermed bl.a. beiterett og flytteleier som er vernet mot inngrep.

Som det viser seg så har ikke de alminnelige ekspropriasjonsrettslige reglene en klar begrensning hva gjelder reindriften. Det er interesseavveiningen som er det avgjørende moment om en utbygger skal få ekspropriasjonstillatelse eller ikke. Som nevnt innledningsvis vil en reindrifftsutøver stå svakt i en slik avveining, da fordelene normalt er større for samfunnet enn det er skade for reindriften. Adgangen til ekspropriasjon av reindrifftsrettigheter vil kunne begrenses av folkerettslige regler, herunder SP art. 27. Temaet vil bli behandlet i neste kapittel.

### **3 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27**

#### **3.1 Innledning**

Som tidligere nevnt har SP art. 27 fungert som norsk lov med forrang siden 1999 som følge av inkorporasjonen av menneskerettsloven. I norsk oversettelse av SP art. 27 lyder bestemmelsen slik:

«I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»<sup>58</sup>

Ordlyden i SP art. 27 fremstår som vag og innholdet i bestemmelsen er vanskelig å tolke kun ut ifra ordlyden. Det vises til tidligere redegjørelse der det slås fast på at Komiteens praksis er sentral ved vurderingen av SP art. 27s innhold.

Det vil i det følgende redegjøres for hva som er innholdet i SP art. 27.

---

<sup>58</sup> Menneskerettsloven vedlegg 6 artikkel 27.



## 3.2 Rettighets- og pliktsubjekter

Det følger av art. 27 at vernet tilfaller «persons belonging to [...]» slike minoriteter som er nevnt i bestemmelsen. Ordlyden tilsier at vernet gjelder individer som tilhører slike minoriteter. Komiteens praksis har fastslått at bestemmelsen gir individuelle rettigheter.<sup>59</sup>

Det følger videre av bestemmelsen at individet «[...] shall not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture [...]». Ordlyden tilsier at individet i fellesskap med andre i minoritetsgruppen ikke skal bli nektet til å utøve sin kultur. Bestemmelsen har dermed også en kollektiv side. Uttalelser i NOU 2007:13 A s. 195 viser til at bestemmelsen gir individuelle rettigheter, men bestemmelsen har også et kollektivt preg. Høyesterett har fastslått det samme i HR-2017-2428-A avsnitt 55.

Det er staten som har plikt til å overholde FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, jf. SP art. 2 og dette utledes også av konvensjonens fortale tredje avsnitt.

Høyesterett har i flere saker uttalt at samisk kultur og reindrift er beskyttet av SP art. 27.<sup>60</sup>

## 3.3 SP art. 27 som beskyttelse mot inngrep

### 3.3.1 Innledning

Siden staten ikke har rett til skjønnsmessig tolkningsmargin, gir bestemmelsen absolutte rettigheter for minoriteten.<sup>61</sup> Fravær av skjønnsmargin innebærer at dersom SP art. 27 er krenket kan ikke inngrepet gjennomføres selv om det foreligger legitime formål. I nødstilfeller som truer nasjonens liv er det derimot mulig å gjøre unntak fra bestemmelsen.<sup>62</sup>

Bestemmelsen utgjør imidlertid ikke en absolutt skranke for inngrep i områder der minoriteten utøver sin kultur. I saken Lubicon Lake Band v. Canada ble inngrepet ansett som en krenkelse av bestemmelsen, men statens avbøtende tiltak utgjorde at minoriteten kunne

---

<sup>59</sup> Lovelace v. Canada (Communication No. R.6/24), Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985).

<sup>60</sup> Rt. 1982 s. 241 (Alta), HR-2017-2247-A (Langsund) avsnitt 120, HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 95 og St.meld. nr. 28 (2007-2008) s. 33.

<sup>61</sup> Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992). Se også NOU 2007:13 A s. 196.

<sup>62</sup> SP art. 4.

fortsette med kulturutøvelsen.<sup>63</sup> Det avbøtende tiltaket som egnet seg til å bøte på virkningene var statens tilbud av et annet landområde i tillegg til erstatningssum.

Komiteen har videre fastslått at etter SP art. 27 må inngrepet være forholdsmessig. Dette innebærer at inngrepet skal gjøres minst mulig. Det innebærer også at det må være proporsjonalitet mellom inngrepets omfang og behovet for tiltaket.<sup>64</sup>

I det følgende vil det redegjøres for hvilke forpliktelser staten har og når terskelen for krenkelse av SP art. 27 er overtrådt.

### **3.3.2 Statens positive forpliktelser**

Det følger ikke eksplisitt av bestemmelsens ordlyd at staten også har positive forpliktelser overfor minoriteten, men Komiteen har uttalt at statene også er forpliktet til å iverksette positive tiltak der det er nødvendig.<sup>65</sup> Det utledes videre av Komiteens generelle uttalelse at staten er forpliktet til aktivt å beslutte tiltak med formål om å beskytte minoriteten.<sup>66</sup> Den positive forpliktelsen innebærer at staten aktivt må verne minoritetens kulturutøvelse. Statens forpliktelser vil også gjelde sikring av urfolkets tradisjonelle næringsutøvelse samt urfolkets mulighet til å anvende landområder og naturressurser som er grunnlaget for deres levevei.<sup>67</sup> I denne sammenheng er statens ansvar for sikring av reinbeitearealer etter reindriftsloven § 1 annet ledd et godt eksempel på en positiv forpliktelse.

### **3.3.3 Et særlig vern av det materielle grunnlaget for urfolkets kulturutøvelse**

Som det følger av ordlyden i bestemmelsen er det kulturutøvelsen som er vernet. Kultur kan utvise seg gjennom ideell eller materiell kulturytring. Den ideelle kulturytringen for det samiske folket skjer for eksempel via språk og joik, mens reindriften faller inn under materiell kulturytring.<sup>68</sup>

Når det gjelder de kulturelle rettighetene som er beskyttet av SP art. 27 uttaler komiteén at kulturen kan vise seg i mange former, inkluder leveveier forbundet med bruk av

---

<sup>63</sup> Lubicon Lake Band v. Canada (Communication No. 167/1984). Se også NOU 2007:13 A s. 198.

<sup>64</sup> Ángela Poma Poma mot Peru (Communication No. 1457/2006). Se også Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Tamarapport 2016 Sjøsamenes rett til sjøfiske s. 12 og Skogvang (2017) s. 175.

<sup>65</sup> General Comment No. 23: Article 27 avsnitt 6.1 og 6.2. Se også HR-2017-2428-A avsnitt 58.

<sup>66</sup> Samme verk avsnitt 7. Se også HR- 2017-2428-A avsnitt 60.

<sup>67</sup> NOU 2007:13 A s. 197.

<sup>68</sup> NOU 2007:13 A s. 196.

landressurser. Dette gjelder spesielt i tilfeller for urfolk.<sup>69</sup> Ut ifra en ordlydsfortolkning av uttalelsen tilsier det at land, vann og naturressurser, ofte omtalt som det materielle grunnlaget, er vernet etter bestemmelsen, i særdeleshet når det gjelder urfolk.

### **3.3.4 Minoritetens deltakelse i beslutningsprosesser**

I vurderingen av om en stat har handlet i strid med SP art. 27 er minoritetens rett til deltakelse i beslutningsprosessen et viktig vurderingsmoment. Grunnen til at denne del skilles fra terskelvurderingen i neste delkapittel, er kun for å ha bedre oversikt over vurderingsmomentene. Deltakelseskravet skal inkluderes i terskelvurderingen.

Det følger av Komiteens generelle uttalelse at minoriteten skal ha rett til «effective participation» i beslutningsprosesser som angår dem. Dette oversettes til effektiv eller aktiv deltakelse.<sup>70</sup> En naturlig språklig forståelse av «aktiv deltakelse» tilsier at minoriteten skal ha hatt mulighet til å ta aktivt del i prosessen. Det forstås også slik at deltakelsen ikke kun skal være en formalitet der det gis mulighet til å ytre seg uten at ytringen tas til etterretning. Hva effektiv deltakelse innebærer er ikke helt klart.<sup>71</sup>

Det følger av saken om Apirana Mahuika v. New Zealand og Ángela Poma Poma v. Peru at dersom inngrep i kulturelt viktige økonomiske aktiviteter skal aksepteres, må flere betingelser være oppfylt. Den første betingelsen er om minoritetsmedlemmene har hatt «mulighet til å delta» i beslutningsprosessen i forbindelse med inngrepet. Det følger videre av Poma Poma-saken at deltakelsen i beslutningsprosessen skal være effektiv, noe som innebærer fritt, forhåndsinformert samtykke.<sup>72</sup> Deltakelser i beslutningsprosesser skal dermed være reelle, og ikke kun en formalitet. Inngrepet i den nevnte sak ble ansett som totalnektelse av urfolkets kulturutøvelse. Myndighetenes inngrep i vannressursene i området førte til tørke der flere tusen alpakaer og lamaer døde. I en inngrepssak må det vurderes om inngrepet fører til vesentlig negativ innvirkning på klagerens kulturutøvelse. Dersom det er tilfellet må det foreligge en fritt, forhåndsinformert samtykke fra minoriteten.

---

<sup>69</sup> General Comment No. 23 avsnitt 7. Se også St.meld.nr. 28 (2007-2008) s. 33 under punkt 1.3.3.

<sup>70</sup> General Comment No. 23 avsnitt 7, jf. Skogvang (2017) s. 128. Et krav om effektiv deltakelse er oppstilt i flere saker av Komiteen, blant annet i Poma Poma-saken, Mahuika-saken og Ilmari Länsman-saken.

<sup>71</sup> Johansen (2004) s. 98 og Skogvang (2017) s. 169.

<sup>72</sup> Ángela Poma Poma vs. Peru avsnitt 7.6.

I Jovsset Ante Sara-dommen skiller Høyesterett mellom saker som gjelder reindriftens interne anliggender og inngrep fra storsamfunnets side.<sup>73</sup> Dommen er avsagt i dissens der fire dommere sto bak flertallets uttalelser. Førstvoterende, på vegne av flertallet, viste til at lagmannsretten hadde krevd at minoritetens uttalelse skal ha virket inn på avgjørelsens innhold. Det ble vist til at lagmannsretten også hadde krevd informert forhåndssamtykke med hjemmel i Poma Poma-saken. Høyesterett var ikke enig i en slik forståelse av konsultasjonsplikten. Høyesterett var enig i at det må kreves informert forhåndssamtykke i tilfeller der inngrepet fra myndighetene fullstendig river bort livsgrunnlaget til minoriteten. I saker om interne forhold, slik Sara-saken, kunne det ikke stilles et slikt krav. På bakgrunn av Komiteens generelle uttalelse og Mahuika-saken stadfester Høyesterett at det gjelder et krav om effektiv deltakelse fra minoriteten.<sup>74</sup> Høyesterett uttaler at hva som kan anses som en effektiv deltakelse vil variere fra sak til sak. Det er tiltakets innvirkning på enkeltindividet som må vurderes.

I Langsund-dommen viser førstvoterende at det etter Komiteens praksis er «klart at det har betydning om, og i hvilken grad, minoriteten har fått uttale seg og bli trukket inn i prosessen».<sup>75</sup> Høyesterett betegner dette som konsultasjonsplikt i Sara-saken.<sup>76</sup> Førstvoterende i Langsund-saken viser ikke til en bestemt sak fra Komiteen, og det er vanskelig å vite hvilken sak som er lagt til grunn for Høyesteretts fremhevelse av praksisen. Det pekes på at reindriftsinteressene har fått «god anledning til å gjøre sitt syn kjent», både skriftlig, på møter og under befaring. En naturlig språklig forståelse av «god anledning» tilsier at reindriftsinteressene skal være inkludert allerede i god tid før de reelle planene skal iverksettes. Hva som anses som «god anledning» drøfter ikke Høyesterett noe nærmere. Siden Høyesterett ikke definerer dette noe nærmere, kan konsultasjonsplikten i fremtidige saker utfylles med uttalelsene fra Komiteens praksis.

I deltakelsesretten kan det være et krav om utredninger av inngrep som skal gjennomføres. Utredninger kan være en forutsetning for meningsfulle konsultasjoner.<sup>77</sup> Utredninger kan danne et grunnlag for konsultasjonene. Som et eksempel er det nødvendig med utredning av

---

<sup>73</sup> HR-2017-2428-A, om konsultasjonsplikten; avsnitt 72 flg.

<sup>74</sup> Apirana Mahuika v. New Zealand.

<sup>75</sup> HR-2017-2247-A avsnitt 121.

<sup>76</sup> HR-2017-2428-A avsnitt 72.

<sup>77</sup> Ángela Poma Poma mot Peru, se også Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Temarapport 2016 Sjøsamenes rett til sjøfiske s. 12.

et eventuelt avbøtende tiltak for å vite om tiltaket reelt sett bøter på de negative virkningene. Dette må være utredet dersom konsultasjoner om avbøtende tiltak skal være meningsfulle.

Hovedregelen er dermed at minoriteten har rett til aktiv og reell deltakelse i beslutningsprosessen som angår dem, og at reindriftsinteressene skal inkluderes tidlig i prosessen. I tilfeller der inngrepet har samme eller tilnærmet karakter som i Poma Poma-saken, kreves det et fritt, forhåndsinformert samtykke. Hvert enkelt tilfelle må vurderes konkret etter hvordan inngrepet påvirker enkeltindividet.

### **3.3.5 Terskel for inngrep**

I denne delen er formålet å finne hvor stort omfang et inngrep må ha for at det skal anses å være i strid med SP art. 27.

Det fremkommer i bestemmelsen at minoritetene ikke skal «nekte» retten til å dyrke sin egen kultur. En ordlydsfortolkning tilsier at bestemmelsen omfatter inngrep som representerer totale hindringer av minoritetens kulturutøvelse. Det følger imidlertid av Komiteens generelle uttalelse at bestemmelsen også beskytter «violation» som er oversatt til krenkelse på norsk.<sup>78</sup> Høyesterett har uttalt at inngrep som ikke utgjør en totalnektelse også kan krenke retten til kulturutøvelse.<sup>79</sup> «Violation» omfatter tiltak som betydelig innsnevrer klagerens kulturutøvelse.<sup>80</sup> Terskelen anses å være noe senket.

Selv om terskelen er senket er det imidlertid ikke slik at ethvert inngrep utgjør en krenkelse av bestemmelsen. I saken Ilmari Länsman v. Finland uttaler Komiteen at tiltak som har en begrenset påvirkning på minoritetsmedlemmets kulturutøvelse vil nødvendigvis ikke karakteriseres som en krenkelse av bestemmelsen.<sup>81</sup> Inngrepet i saken var et steinbrudd i et fjell som er i et reinbeiteområde i Finland. Fjellet var hellig for reindriftssamene i området. I saken uttaler Komiteen at klageren fortsatt skal «benefit» av reindriften. Ordlyden av «benefit» tilsier at enkeltindividet fortsatt skal ha nytte eller fordel av reindriften. Det følger av Apirana Mahuika v. New Zealand og Angela Poma Poma v. Peru at minoriteten skal fortsette å ha økonomisk utbytte av sine tradisjonelle næringer etter gjennomført inngrep.

---

<sup>78</sup> General Comment No. 23 avsnitt 6.1.

<sup>79</sup> HR-2017-2428-A avsnitt 55

<sup>80</sup> NOU 2007: 13 A s. 203.

<sup>81</sup> Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992).

Dette gjelder inngrep som i vesentlig grad griper inn i kulturelt økonomiske aktiviteter.<sup>82</sup> Det innebærer at individet fortsatt skal ha levelige inntekter etter at inngrepet er gjennomført. Inngrepets omfang i Ilmari Länsman-saken var på 10 hektar eller 0,1 km<sup>2</sup>. Inngrepet ble ikke ansett som en krenkelse av SP art. 27. Det kan utledes av denne saken at et inngrep må overgå en viss terskel dersom det skal anses som en krenkelse av bestemmelsen.

I Jouni Länsman v. Finland hadde myndighetene gitt tillatelse til tømmerhogst med tilhørende veier på et område over 3000 hektar eller 30 km<sup>2</sup>.<sup>83</sup> Reindriftsutøverne anførte at inngrepet krenket SP art. 27. Komiteen ga ikke medhold i det. I saken Jouni Länsman (II) v. Finland klagde reindriftsutøvere igjen på tømmerhogsten i området.<sup>84</sup> 1600 hektar eller 16 km<sup>2</sup> av skogen i reinbeiteområdet var blitt nedhogd de siste 20 årene. Dette medførte at 40% av lavforekomsten var redusert i området. Komiteen uttaler i denne saken at ved vurderingen av om rettighetene er krenket etter bestemmelsen er det nødvendig å vurdere tidligere, nåværende og planlagte inngrep i området. Men heller ikke i denne saken kom Komiteen frem til at det forelå en krenkelse av bestemmelsen. Inngrep som fører til merkostnader for reindriften anses ikke som en krenkelse av bestemmelsen så lenge merkostnadene ikke truer reindriftens eksistens.

Fra Komiteens praksis er Poma Poma-saken illustrerende for når terskelen er overtrådt.<sup>85</sup> Faktumet i saken gikk ut på at myndighetene i Peru gjennomførte et vannforsyningsprosjekt der store beiteområder tørket ut. Tørket førte til at flere tusen lamaer og alpakaer døde. Inngrepet var så omfattende at det ødela hele livsgrunnlaget for urfolket i området. Urfolket var tvunget til å slutte med driften, og komiteen konkluderte med at inngrepet krenket SP art. 27. I Poma Poma-saken var inngrepet så stort og inngripende at det var ganske klart at en nektelse forelå. I de fleste tilfeller er det vanskeligere å konstatere brudd på bestemmelsen siden det ofte ikke er like klart at nektelse av kulturutøvelsen foreligger.

Når det gjelder norsk rett, kan det først og fremst vises til høyesterettsdommene. Langsunddommen en av få høyesterettsdommer som vurderer SP art. 27. Dommen anviser den nedre terskelen for når et inngrep utgjør en krenkelse av bestemmelsen. Inngrepet i saken var en

---

<sup>82</sup> Apirana Mahuika v. New Zealand (Communication No. 547/1993) avsnitt 9.5, Ángela Poma Poma v. Peru avsnitt 7.6.

<sup>83</sup> Jouni Länsman v. Finland (Communication No. 671/1995).

<sup>84</sup> Jouni Länsman (II) v. Finland (Communication No. 1023/2001).

<sup>85</sup> Ángela Poma Poma v. Peru.

veiomlegging og etablering av fergeleie.<sup>86</sup> Inngrepet overtrådte ikke terskelen fordi den i begrenset grad påvirket reindriften i området. Veien ble plassert i nær forbindelse med eksisterende vei og ble kun ansett som en ulempe for reindriften. En del av begrunnelsen for at fergeleiet ikke ble ansett som et for stort inngrep, var at reindriftsutøverne ikke hadde brukt området for avlasting av rein på flere år, og at de også hadde lastet av rein på andre områder enn der fergeleiet skulle etableres. Det ble også lagt vekt på avbøtende tiltak som anleggsstans ved avlasting av rein fra båt, og at anleggsarbeidet skulle stanses i kalvingstiden. Førstvoterende uttaler i avsnitt 128 at det skal «en god del til» før inngrep anses som krenkelse av bestemmelsen.

I Jovsset Ante Sara-saken skilte Høyesterett interne forhold fra inngrep fra storsamfunnet.<sup>87</sup> Denne saken handlet om gyldigheten av vedtak der Sara var pålagt å redusere flokken sin fra 115 til 75 rein. En del av Høyesteretts vurdering av SP art. 27 er ikke relevant for inngrep utført av storsamfunnet, men enkelte uttalelser har relevans. Førstvoterende uttaler at hvert enkelt tilfelle må vurderes konkret og ut ifra hvordan inngrepet innvirker på enkeltindividet. En slik vurdering må også gjelde for inngrep fra storsamfunnet. Det innebærer at det ikke er avgjørende om inngrepet ikke påvirker andre i reinbeitedistriktet, men dersom inngrepet krenker enkeltindividets rett til kulturutøvelsen er det i strid med SP art. 27. En annen uttalelse fra førstvoterende er at kravet om fortsatt økonomisk utbytte ikke gjelder for interne forhold slik det gjaldt for urfolket i Poma Poma-saken da den omhandlet inngrep fra storsamfunnet. Denne uttalelsen anses imidlertid som en anerkjennelse for at det oppstilles et krav om fortsatt økonomisk utbytte for inngrep som utføres av storsamfunnet.

Samerettsutvalget viser til alle tre Länsman-sakene og fremhever at sakene dreier seg om relativt beskjedne inngrep. Det fremkommer i utvalgets utredning at det nødvendigvis ikke skal «svært mye» til før terskelen er overtrådt.<sup>88</sup> Samerettsutvalget har utredet sameretten, herunder også samers rett til kulturvern etter SP art. 27. En NOU utarbeides i starten av lovarbeidsprosessen, og vil ikke ha like høy vekt som en lovproposisjon. Siden terskelen ikke defineres andre steder, vil utredningen likevel ha større vekt enn dersom andre rettskilder taler i annen retning.

---

<sup>86</sup> HR-2017-2247-A, om SP art. 27 se avsnitt 117 flg.

<sup>87</sup> HR-2017-2428-A.

<sup>88</sup> NOU 2007:13 A s. 204 siste avsnitt under pkt. 5.5.3.9.

Oppsummeringsvis er terskelen passert når minoritetsmedlemmet ikke kan leve av sin kulturelt forankrede næring etter at inngrepet er gjennomført. Det samme kan sies dersom urfolket eller dets representative organ ikke har samtykket i det vedtaket eller lovbestemmelse som hjemler et inngrep som gir vesentlig negativ innvirkninger for kulturutøvelsen.

Inngrepets påvirkning på kulturutøvelsen må overgå en viss terskel. Det innebærer at små ubetydelige inngrep ikke krenker bestemmelsen. Det skal en «god del» til før inngrep anses som krenkelse av bestemmelsen. Inngrep som kun anses som en ulempe for reindriften fører ikke til krenkelse av bestemmelsen. På den annen side skal det nødvendigvis ikke «svært mye» til før terskelen er overtrådt. Dermed ligger terskelen et sted mellom «det skal en god del til» og «at det nødvendigvis ikke skal svært mye til».

I vurderingen av om et inngrep overtrer terskelen for krenkelse av SP art. 27, må det tas en helhetsvurdering av hvert konkrete tilfelle. Dette illustreres i høyesterettsdommene og Komiteens praksis som er presentert ovenfor.

Spørsmålet videre er hvordan inngrepene i de foregående sakene står seg i forhold til inngrep til fordel for vindkraftverk. Inngrepet i Langsund-dommen gjaldt en veiomlegging på 5 km. Det oppgis ikke hvor stort inngrepet var ved etablering av fergeleiet, men inngrepet kan ikke være på størrelse med flere km<sup>2</sup> i hvert fall. Derfor kan det anses som at inngrepet var beskjedent arealmessig. Inngrepet i Ilmari Länsman-saken var på 0,1 km<sup>2</sup>. Inngrepet i Jouni Länsman I-saken var på 30 km<sup>2</sup>, mens inngrepene gjennom tidene i Jouni Länsman II-saken var på 16 km<sup>2</sup>.

Som vi skal se nærmere på i kapittel fire beslaglegger vindkraftverkene store områder arealmessig. Dette kan ha betydning for helhetsvurderingen av om terskelen er overskredet.

### **3.4 Begrenser SP art. 27 ekspropriasjonsadgangen?**

I denne delen vil grunnlaget for SP art. 27s betydning i ekspropriasjonssaker bli redegjort for.

Slik tidligere nevnt er ekspropriasjon en tvangsavståelse av eiendomsrett eller dens tilknyttede rettigheter mot full erstatning. Det ble i kapittel 2.1 konstatert at ekspropriasjon anses som et inngrep i rettigheter. Når menneskerettsloven trådte i kraft i 1999 styrket det vernet av reindriftssamenes rettigheter i møte med inngrep i beiteområdene deres.

Det følger av NOU 2001:35 s. 154 at ekspropriasjon av reindriftsrettigheter vil være mer begrenset enn ekspropriasjon av andre bruksrettigheter. Det vises til blant annet SP art. 27



som vil kunne fungere som en skranke for ekspropriasjon. Også Ot.prp.nr. 25 (2006-2007) s. 53 peker på at ekspropriasjonsadgangen av reindrifftsrettigheter vil kunne påvirkes av folkerettslige regler som beskytter samene som urfolk. Det vises til menneskerettsloven og særlig til § 3 som er en forrangsbestemmelse.<sup>89</sup> Henvisningen viser at det er tale om SP art. 27.

Langsund-dommen stadfester at SP art. 27 kan begrense ekspropriasjonsadgangen. Førstvoterende stilte spørsmål om ekspropriasjonsvedtaket var i strid med SP art. 27.<sup>90</sup> Selv om førstvoterende kom fram til at vedtaket ikke var i strid med SP art. 27 viser dommen med tydelighet at bestemmelsen stiller opp en begrensning på ekspropriasjonsadgangen.

Både forarbeider og Høyesteretts stadfestelse viser at SP art. 27 kan begrense ekspropriasjonsadgangen. Forutsetningen er at bestemmelsen må være krenket før den begrenser ekspropriasjonsadgangen. Når bestemmelsen anses som krenket kan det ikke gis ekspropriasjonstillatelse selv om de alminnelige ekspropriasjonsrettslige vilkårene er oppfylt. Her spiller art. 27s absolutte rettigheter inn der staten ikke har rett til skjønnsmessige tolkningsmargin.

I hvilken grad SP art. 27 begrenser adgangen til å ekspropriere reindrifftsarealer og hvordan denne forpliktelsen overholdes i praksis vil undersøkes i neste kapittel.

## **4 I hvilken grad begrenser SP art. 27 adgangen til å ekspropriere reindrifftsarealer?**

### **4.1 Innledning**

For å besvare problemstillingen tas det utgangspunkt i norsk rettspraksis samt praksis fra norsk forvaltning analyseres. Som tidligere nevnt er det lite rettspraksis der SP art. 27 er vurdert i forbindelse med ekspropriasjon av reinbeiteområder. Det skal dermed analyseres én høyesterettsdom, samt underretts- og forvaltningspraksis.

Storheia vindkraftverk er etablert i Fosen reinbeitedistrikt. I den forbindelse har reindriftssamene i området hatt flere saker oppe for rettslig behandling. Den mest sentrale

---

<sup>89</sup> Ot.prp.nr.25 (2006-2007) s. 53.

<sup>90</sup> HR-2017-2247-A avsnitt 117.

delen i denne sammenheng er gyldighetsspørsmålet av konsesjons- og ekspropriasjonsvedtaket. Gyldigheten av vedtaket ble behandlet prejudisielt i skjønnssaken. Skjønnet ble overprøvd ved overskjønn i Frostating lagmannsrett i desember 2019. Det er i skrivende stund et halvt år siden saken ble behandlet, og det foreligger fremdeles ikke en avgjørelse i saken. Tingrettsdommen vil derfor analyseres i denne oppgaven.

I det følgende skal det undersøkes om SP art. 27 har hatt en reell betydning i ekspropriasjonssaker og hvordan SP art. 27 er vurdert i sakene. Avslutningsvis i kapittelet vil det tas en samlet vurdering av hvor terskelen ligger ifølge den analyserte praksisen.

## **4.2 Langsund-forbindelsen (HR-2017-2247-A)**

### **4.2.1 Faktum og resultat**

Spørsmålet i saken var om gjennomføring av veiprosjekt var gyldig selv om det manglet konsekvensutredning. Høyesterett måtte også prøve om veiprosjektet var i strid med SP art. 27. Dommen er avsagt i dissens, der flertallet på tre dommere kom fram til at inngrepet ikke var i strid med SP art. 27.

Sakens faktum går ut på omlegging av vei og etablering av fergeleie i Reinøya reinbeitedistrikt. Planområdet er i Karlsøya kommune i tidligere Troms fylke. Kommunen vedtok en reguleringsplan for veiprosjektet og prosjektet ville føre til konsekvenser for reindriften. I planprosessen var det ikke utarbeidet en konsekvensutredning, men en konsekvensanalyse som er mindre omfattende enn en konsekvensutredning. I februar 2014 traff Statens Vegvesen et ekspropriasjonsvedtak hjemlet i veglova § 50.<sup>91</sup> Vedtaket gikk blant annet ut på nødvendige inngrep i Reinøya reinbeitedistrikts rettigheter på Reinøya. Vedtaket ble truffet i samsvar med reguleringsplanen for området.<sup>92</sup>

Reinbeitedistriktet anførte at manglende konsekvensutredning førte til at reguleringsplanen var ugyldig, noe som medførte at ekspropriasjonsvedtaket også var ugyldig. Høyesteretts flertall på tre dommere ga imidlertid ikke distriktet medhold i det. Førstvoterende kom fram til at det ikke var en reell mulighet for at konsekvensutredningen ville føre til et annet resultat av vedtaket. Derfor mente flertallet at vedtaket var gyldig etter fvl. § 41. Flertallet kom heller

---

<sup>91</sup> Statens Vegvesen, FV 863 – Langsundforbindelsen – Ekspropriasjonsvedtak (2014).

<sup>92</sup> HR-2017-2247-A avsnitt 45.

ikke fram til at inngrepet stred mot SP art. 27. Mindretallet vurderte ikke om inngrepet krenket SP art. 27 fordi de konkluderte at vedtaket ikke var gyldig etter fvl. § 41. Begrunnelsen for mindretallets konklusjon var manglende konsekvensutredning.

I den videre fremstillingen av saken vil det ikke tas standpunkt til hvorvidt en konsekvensutredning burde vært fremlagt og til gyldighetsvurderingen etter fvl. § 41.

#### **4.2.2 Vurdering av om ekspropriasjonsvedtaket var i strid med SP art. 27**

I avsnitt 117 stiller førstvoterende spørsmål om ekspropriasjonsvedtaket er i strid med SP art. 27. I denne vurderingen tas det utgangspunkt i Grl. § 108 og SP art. 27. Førstvoterende viser til at den nevnte grunnlovsbestemmelse bygger på SP art. 27 og går så videre til å redegjøre innholdet av art. 27.

Videre går førstvoterende til redegjørelse av vurderingsmomentene som ligger bak SP art. 27. Det første momentet er deltakelse i beslutningsprosesser. Det tas utgangspunkt i Komiteens praksis der det fremkommer «klart at det har betydning om, og i hvilken grad, minoriteten har fått uttale seg og blitt trukket inn i prosessen». Førstvoterende viser til saksgjennomgangen og uttaler at reindriftsinteressene har fått god anledning til å «gjøre sitt syn kjent». Dette begrunnes med at reindriftsinteressene er blitt «gjort kjent» både skriftlig, på møter og under befarung. I saksgjennomgangen vises det på at reindriftsinteressene var med i prosessen allerede da kommunedelplanen ble utarbeidet. Da ble Reindriftsforvaltningen i Troms bedt om forhåndsuttalelse. Kravet om konsekvensutredninger ble gjort gjeldende allerede da. Senere i prosessen har både reinbeitedistriktet og reindriftsforvaltningen krevd gjentatte ganger at det skulle utarbeides konsekvensutredning. Kravene ble ikke tatt til følge. Både Karlsøy kommune og Statens Vegvesen mente at det var tilstrekkelig med en konsekvensanalyse. Tidlig i prosessen uttalte reinbeitedistriktet til kommunedelplanens forslag om at byggingen av fergeleiet ville komme i konflikt med reindriften. Reinbeitedistriktet uttalte også at dette var vårbeite- og kalvingsområde og at planområdet var det eneste hensiktsmessige området for vårbeite og kalving.

Etter konstatering av at reindriften har hatt mulighet til å delta i beslutningsprosessen går førstvoterende over til å vurdere om terskelen av SP art. 27 er overtrådt.<sup>93</sup> Utgangspunktet for vurderingen er «om inngrepet har slikt omfang og betydning at det fører til at samenes

---

<sup>93</sup> Dommen fra avsnitt 122.

rettigheter etter artikkelen er nektet dem». Førstvoterende bringer frem fire inngrepssaker fra Komiteen. Den første saken er Ilmari Länsman v. Finland. Fra denne saken fremheves det blant annet at inngrepet skal ha en viss påvirkning dersom den skal anses som en krenkelse av art. 27, og at steinbruddet ikke ble ansett som er terskeloverskridelse. Den neste saken førstvoterende bringer frem er Jouni Länsman v. Finland. Det fremheves fra denne saken at ekstra arbeid og ekstra utgifter ikke utgjør en krenkelse av art. 27. Den tredje saken som det vises til er Jouni Länsman II-saken fra 2005. Det ble vist til vurderingen av samlede virkninger, og til Komiteens uttalelse om at den lave innkomsten i reindriftsnæringen skyldtes andre forhold enn inngrepet. Den fjerde saken som Høyesterett fremhever er Poma Poma-saken. Førstvoterende viser til Komiteens uttalelse om at det avgjørende spørsmålet var om konsekvensene har vesentlig negativ innvirkning på individets rett til å dyrke sin kultur i fellesskap med andre minoritetsmedlemmer.

Førstvoterende trekker en slutning av praksisen som er fremlagt og kommer frem til at det skal «en god del til» før et inngrep utgjør en krenkelse av SP art. 27. Det konkluderes med grunnlag i Komiteens praksis at det er «klart» at SP art. 27 ikke er krenket i denne saken.

Når det gjelder virkningen av etableringen av fergeleiet, uttalte reindriften tidlig i prosessen at inngrepet ville komme i konflikt med reindriften.<sup>94</sup> Området var øde og perfekt som kalvingsplass. Høyesterett mente imidlertid at inngrepet kun ville få begrensede virkninger for reindriften. Begrunnelsen for det var at reindriftsadministrasjonen dokumenterte at området kun ble brukt tre ganger til avlasting av rein de siste ti årene, samt at reinen hadde blitt fraktet med lastebil til et annet område på øya. Førstvoterende legger derfor ikke til grunn en rapport der det fremkommer at reinen gjennomgående er blitt satt i land i området. Slik saken var opplyst for Høyesterett var det vanskelig å se at kaianlegget kunne hindre noen flyttleier slik en rapport hadde kommet frem til. I en annen utredning ble problemene tilknyttet fergeleiet tonet noe ned.

Førstvoterende går så videre til å vurdere hvilke avbøtende tiltak som bør igangsettes når det gjelder fergeleiet. Det vises til at det allerede i skjønnsforutsetningene er avgjort at det skal igangsettes drøftingsrutiner før reinen ankommer øya om våren. Et annet tiltak er anleggsstans hvis det er aktuelt å sette i land rein fra båt i området eller å laste av rein fra

---

<sup>94</sup> Dommens avsnitt 17.

lastebil. Anleggsstansen skal vare fra 25. april til 10. juni dersom det foregår kalving i området. Vegvesenet har også gitt uttrykk for at det ønskes at masseuttak skjer i samråd med reindriften.

Når det gjelder den andre delen av inngrepet, herunder veiomlegging, mener førstvoterende at den kun utgjør en ulempe for reindriftsnæringen. Begrunnelsen er at planområdet er et begrenset område nær eksisterende veg og bebyggelse. Planområdet er også i randsonen mot innmark. Det trekkes en slutning om at begge inngrepene ligger godt under terskelen for brudd av SP art. 27.

Det trekkes frem at det ikke er planlagte fremtidige inngrep i området som kan føre til at inngrepet nærmer seg overtredelse av terskelen. I den forbindelse vises det til at revisjon av kommuneplanens arealdel forutsetter at økt arealinngrep til fritidsbebyggelse mv. skal vurderes i revisjonsprosessen. Førstvoterende viser også til at det i reindriftsrapportene foreslås tiltak for ivaretagelse av fremtiden til reindriften, herunder vedtakelse av hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8.

#### **4.2.3 Oppsummering og egen vurdering**

Langsund-dommen viser at SP art. 27 kan begrense adgangen til å ekspropriere reindriftsområder, jf. avsnitt 117. I den forstand har dommen ført til klargjøring og synliggjøring av SP art. 27s betydning i ekspropriasjonsvurdering.

I denne dommen stadfester Høyesterett noen av vurderingsmomentene Komiteen har utviklet. Vurderingsmomenter som rett til deltakelse i beslutningsprosesser som angår minoriteten, samlede vurderinger, at ekstra arbeid og utgifter ikke utgjør en terskeloverskridelse og at det avgjørende spørsmålet er om konsekvensene har vesentlig negativ innvirkning på individets kulturutøvelse stadfestes i denne dommen.

For å ha mest mulig oversikt tas vurderingene i samme rekkefølge som Høyesterett har gjort. Det første momentet er dermed rett til deltakelse i beslutningsprosessen. Høyesterett nevner ikke at minoriteten har rett til effektiv deltakelse, og hva det innebærer. Selv om det ikke kreves at reindriftsinteressene skal ha veto rett eller at deres uttalelser skal ha avgjørende betydning, skal deltakelsen være effektiv. I denne saken har reindriftsinteressene krevd en konsekvensutredning gjentatte ganger uten at det tas til følge. Reindriftsinteressenes mening om best plassering av veitraseen er heller ikke tatt til følge. I SP art. 27 er det et krav om at

inngrepet skal være proporsjonalt, noe som innebærer at det alternativet som er minst skadelig for reindriften bør velges.

Når det gjelder vurderingen av terskeloverskridelse tar Høyesterett utgangspunkt i om inngrepet har et slikt omfang og betydning at samenes rettigheter anses å være nektet. Det nevnes ikke at også «violation» omfatter en krenkelse av SP art. 27. Dette ville vise at terskelen ikke bedømmes like strengt som «denied» etter ordlyden i bestemmelsen. Førstvoterende vurderer så de tre Länsman-sakene, samt Poma Poma-saken og trekker en slutning om at det skal en «god del» til før et inngrep overtrer terskelen, uten en nærmere begrunnelse.

Slik førstvoterende fremhever i Poma Poma-saken er det avgjørende spørsmålet om konsekvensene har vesentlig negativ innvirkning på individets rett til å dyrke sin kultur i fellesskap med andre minoritetsmedlemmer. Førstvoterende konstaterer at inngrepene kun utgjør en ulempe for reindriften, og har dermed besvart det avgjørende spørsmålet som følger av Poma Poma-saken. Verdifastsettelse av området gjøres i konsekvensutredningen. Etter min mening er det grunnen til at anførselen fra reindriften om at området er eneste hensiktsmessige kalvings- og vårbeiteområde ikke ble vurdert av Høyesterett. Høyesterett legger vekt på at området ikke lenger er blitt hyppig brukt til å laste av rein fra båt, veien legges om ved eksisterende vei og inngrepene er på randen av innmark. Virkningene anses dermed ikke å være vesentlige.

Det siste momentet førstvoterende trekker frem er at det ikke er fremtidige belastninger i området som kan føre til at terskeloverskridelse nærmer seg. Førstvoterende nevner imidlertid ikke om eksisterende inngrep i området, som også skal tas med i vurderingen av samlede virkninger. Vurderingen av tidligere inngrep er sentral i vurderingen av om SP art. 27 er krenket. Det konkrete inngrepet behøver ikke å være stort dersom det allerede foreligger eksisterende inngrep som truer kulturutøvelsen. Vurderingen av samlede virkninger viser om reinbeiteområdene allerede har såpass mange inngrep at det ikke lenger er tilstrekkelig beite- og kalvingsområde igjen for å opprettholde en regningssvarende reindrift i området. Dersom Høyesterett har ment at de tidligere inngrepene sett i lys av det planlagte inngrepet ikke ville utgjøre en overskridelse av terskelen, burde dette ha blitt vist til.

Dommen er avsagt med dissens, noe som vanligvis svekker dens prejudikatsvirkning. Dissensen går imidlertid ikke på om SP art. 27 begrenser ekspropriasjonsadgangen, men om

vedtaket er gyldig etter fvl. § 41. Dermed kan det ikke sies at verdien av dommen på SP art. 27-området er svekket av dissensen.

## **4.3 Kalvatnan vindkraftverk**

### **4.3.1 Innledning**

Planområde for Kalvatnan vindkraftverk ligger i kommunene Bindal og Namsskogan i Nordland fylke.<sup>95</sup> I planområdet på 40 km<sup>2</sup> skal det anlegges 72 vindturbiner.<sup>96</sup> NVE ga konsesjon og ekspropriasjonstillatelse til å etablere Kalvatnan vindkraftanlegg i 2014. Vedtaket ble påklaget av blant annet reinbeitedistriktene i området. De berørte reinbeitedistriktene i saken er reinbeitedistrikt 18 Voengelh-Njaarke og distrikt 11 Åerjel-Njaarke. OED omgjorde NVE-vedtaket i 2016.<sup>97</sup> Det innebar at konsesjonstillatelsen ble trukket tilbake. Begrunnelsen for OEDs omgjøring av vedtaket var at inngrepet krenket SP art. 27.

### **4.3.2 OEDs vurdering av konsesjons- og ekspropriasjonsvedtak**

Både den generelle og konkrete vurderingen av SP art. 27 er grundig gjennomgått av departementet. Den konkrete vurderingen av bestemmelsen tar for seg alle de momentene departementet innledningsvis har vist til. Det gjelder samlede virkninger, deltakelse i beslutningsprosessen, proporsjonalitet, tilpasninger og avbøtende tiltak. I innledningen viser departementet til at dersom inngrepet er i strid med SP art. 27 så vil det ikke være anledning til å gi konsesjon etter energiloven § 3-1.

Etter den generelle redegjørelsen av bestemmelsen foretar departementet en grundig redegjørelse for verdien av området samt hvordan reindriften bruker området. Området brukes til beite, trekk og kalving. Distrikt 18 bruker området hovedsakelig om vår og tidlig sommer, samt mellom sen høst og tidlig vinter. Distrikt 11 bruker området hovedsakelig om sommeren. Det fremkommer i departementets konsultasjon med reindriften at området blir brukt ni måneder i året av distriktene.

---

<sup>95</sup> NVE, Anleggskonsesjon (2014).

<sup>96</sup> NVE, Bakgrunn for vedtak (2014) s. 4.

<sup>97</sup> OED, Fred. Olsen Renewable AS – Kalvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak (2016) fra s. 3 flg.

Dernest vurderer departementet om distriktene er berørt av tidligere inngrep. Inngrepene som allerede er gjennomført er vannkraftutbygging med tilhørende vei, sentralnettledning og Nordlandsbanen. Nordlandsbanen har ført til flere påkjørsler av rein. I 2012 og 2013 ble det gitt konsesjon til to vannkraftverk. Departementet viser til konsultasjonene som ble foretatt i den forbindelse. I begge sakene fremgår det at ved fremtidige kraftverksutbygginger skal det tas hensyn til samlede virkninger for reindriften, samt at det skal legges betydelig vekt på det. I konsesjonen til det første vannkraftverket ble det stilt vilkår om at de samlede virkninger skulle utredes. I rapporten om de samlede virkningene for distrikt 18 fremkommer det at distriktet allerede er belastet med E6, jernbanen, hyttebygging, Tosenveien, skogbruk og flere kraftverk. Når det gjelder tap av rein i forbindelse med jernbanen og ekstraarbeidet som medfølger, viser rapporten at summen av tap må være stort siden distriktet ikke klarer å komme opp til fastsatt reintall selv med moderat slakteuttak. Dette har reinbeitedistriktet også uttalt i konsultasjonsmøtet. Distriktet mener dette viser hvor presset reindriften er i området. Departementet legger vekt på de samlede virkninger og mener at det er «overliggende fare» for at de samlede virkninger kan være et hinder for at reindriften kan driftes videre med det samme omfang som før.<sup>98</sup>

Departementet viser hvilke virkninger vindkraftverk har på reindrift.<sup>99</sup> Fagutredningen viser at for distrikt 18 anses virkningene å variere mellom stor negativ konsekvens i anleggsfasen til store til middels negative virkninger i driftsfasen. Etter tre års drift reduseres virkningene til middels negative. For distrikt 11 varierer virkningene fra middels til store i anleggsperioden og driftsfasens første år. Etter tre års drift reduseres virkningene til middels eller liten. Reinbeitedistriktet og reindriftsforvaltningen mente i høringen at virkningene er vurdert for lavt. De mente også at enkelte områder vil kunne bli ubrukelig som følge av inngrepene. Begge distriktene mener at inngrepene vil ødelegge de høytliggende områdenes betydning som luftingsområder. For distrikt 11 er de sørlige delområdene viktige for å kunne komme seg til områdene nord for planområdet.

Departementet konstaterer at virkningene av vindkraftverk overfor reindrift er usikre. Det vises til sprikende forskning. Siden den tid da NVE vedtok konsesjons- og ekspropriasjonstillatelsen hadde det kommet ny forskning om virkningene. Departementet

---

<sup>98</sup> OED Kalvvatnan klagesak (2016) s. 13.

<sup>99</sup> Samme verk s. 5.



viser til flere forskningsrapporter som viser at reinen blant annet unnviker vindkraftverkene, dog i varierende grad etter de forskjellige rapportene. Departementet uttaler at det ikke er åpenbart at de nye forskningsresultatene er overførbare til Kalvvatnan vindkraftverk, men hvis de er overførbare vil unnvikelsessonen være stor. Det vises særlig til at kritiske områder som flyttleier og sentrale høyereliggende sommerbeite- og luftingsområder kan bli påvirket.

Departementet går så over til å drøfte om flyttleiene og uttaler at det er usikkert om vindkraftverk vil påvirke flyttleien så sterkt at det er tale om stenging.<sup>100</sup> Det vises til at i anleggsfasen er det tale om betydelige utfordringer. Et slikt inngrep kan være i strid med reindriftsloven § 22 dersom virkningene er av langvarig karakter. Departementet mener at det er vanskelig å finne et alternativt flyttleie som anses som et fullgodt alternativ. Begrunnelsen for det er at det kun finnes ett smalt område som er egnet for flytt.

Når det gjelder anleggsfasen mener reindriftsutøverne at det er umulig å holde flokken borte fra anleggsområdet da flokken må holdes tett samlet på et lite areal. En slik samling anses av reindriftsutøvere som helt urealistisk. Fagutredningen anbefaler at anleggsarbeidet bør utføres når det ikke er dyr til stede. Dette innebærer at utbyggingen må skje om vinteren, men deler av utbyggingen krever adgang til barmark. Departementet mener at prosjektet blir komplisert med de tilpasninger som kreves i forbindelse med anleggsfasen. På grunn av at utbyggingen må strekke seg over flere barmarksesonger gir det økte kostnader. Det legges til grunn at anleggsperioden vil gi store utfordringer for reindriften selv om det er gjort tilpasninger og restriksjoner.

Ved vurderingen av adkomstvei vektla departementet reindriften uttalelse i saken.<sup>101</sup> Det var fremlagt tre alternativer til vei, der alternativ to var minst skadelig for reindriften. Alternativet var det mest kostbare alternativet.

Det er blitt avholdt befarings- og konsultasjonsmøter med reinbeitedistriktene der også Sametinget, Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL), Landbruks- og matdepartementet og Naturvernforbundet var representert.<sup>102</sup> Departementet har avholdt et eget konsultasjonsmøte med Sametinget etter konsultasjonsmøtet med reinbeitedistriktene. I tillegg

---

<sup>100</sup> Samme verk s. 8.

<sup>101</sup> Samme verk s. 9.

<sup>102</sup> Samme verk s. 4 og 6.

er det avholdt et møte med ungdomsrepresentantene for distrikt 18, der Norske Samers Riksforbund (NSR), Natur- og ungdom og Naturvernforbundet var representert.

Avslutningsvis vektlegger departementet reindriftens rolle som kulturbærer for sørsamene, samt at reindriften er én av de få språkarenaene for sørsamisk språk i området. Sørsamisk språk er kategorisert som sterkt truet av FN.<sup>103</sup>

Departementet konkluderer med at det ikke er grunnlag for å gi konsesjon til Kalvvatnan vindkraftverk. Begrunnelsen er at det er fare for at SP art. 27 krenkes.

### **4.3.3 Oppsummering og egen vurdering**

Departementet mener at det er «overliggende fare» for at de samlede virkningene kan være til hinder for at reindriften kan opprettholde lønnsomheten slik den er i dag. «Overliggende fare» tolkes dithen at det ikke er behov for å med sikkerhet kunne si at det kan hindre videre lønnsom drift, men at faren likevel må være av større sannsynlighet.

I denne saken har departementet etter min vurdering tatt for seg alle relevante momenter som Komiteens praksis oppstiller. Departementet tar en vurdering av tidligere inngrep sammenholdt med det planlagte inngrep. Det vises til konsultasjoner tilknyttet tidligere inngrep der det oppstilles et krav til at ved fremtidig kraftindustri skal det legges betydelig vekt på tidligere inngrep. Et slikt krav bør ikke være nødvendig da samlede virkninger allerede skal vurderes etter SP art. 27, og vektleggingen følger av inngrepssituasjonen i området. Dersom det allerede eksisterer mange store inngrep, er det klart at den samlede vurderingen må ha betydelig vekt i vurderingen.

Når det gjelder konsultasjoner foretatt i den foreliggende sak har departementet avholdt mange slike møter med både distriktene, ungdomsrepresentantene og Sametinget. I tillegg har interesseorganisasjoner deltatt i møtene, noe som kan styrke distriktets rolle i møte med myndighetene. Interesseorganisasjonene kan være en ressurs i konsultasjonene siden de også har samme interesser i saken. Dette kan være med på å styrke reindriftsutøvernes rettssikkerhet.

---

<sup>103</sup> Samme verk s. 13.

Departementet har også tatt hensyn til at inngrepet skal være proporsjonalt og at det skal gjøres tilpasninger med hensyn til reindriften. Den veitraseen som ble ansett som minst skadelig for reindriften ble valgt, selv om den var det mest kostbare alternativet. Når det gjelder andre tilpasninger og avbøtende tiltak vurderer departementet at de ikke er egnet til å bøte på de negative virkningene reindriften blir utsatt for. Tilpasning, som for eksempel anleggsarbeid om vinteren, som i tillegg må bli strekt utover flere barmarksesonger, ble ikke ansett som bøtende for de negative virkningene for reindriften.

Det ser ut til at departementet tar hensyn til usikkerheten som foreligger i forbindelse med virkningene av vindkraftverket for reindriften. Departementet tar også hensyn til at det er en viss risiko for at flyttlei kan bli permanent stengt. At det ikke foreligger et fullgodt alternativ for eksisterende flyttlei blir også vektlagt av departementet.

Krenkelse av SP art. 27 førte dermed til en begrensning av ekspropriasjonsadgangen.

#### **4.4 Andre vindkraftprosjekter som er avslått på grunn av hensyn til reindrift**

I denne del blir det foretatt en kort fremstilling av vindkraftprosjekter som er blitt avslått på grunn av hensyn til reindrift. Det vil ikke være tilstrekkelig grunnlag for å konkludere om terskelen for overskridelse anses for å være høy eller ikke. Sakene blir fremstilt for å illustrere at SP art. 27 har begrenset ekspropriasjonsadgangen.

Planområdet for *Fálesrašša vindkraftverk* er i Kvalsund kommune i tidligere Finnmark fylke. I 2013 ga NVE konsesjonstillatelse til tiltakshaver for et vindkraftverk på inntil 180 MW med inntil 60 vindturbiner. Planområdet er på 20 km<sup>2</sup>. Reinbeitedistriktet som er berørt av planene er distrikt 21 Gearretnjarga.<sup>104</sup> OED omgjorde NVE-vedtaket i 2015 der departementet legger avgjørende vekt på at vindkraftverkets planområde er plassert i et område av særlig stor betydning for reindriften. Reinbeitedistriktet har kalvingsland, luftingsplass og trekkområde i planområdet. Distriktet har uttalt at det ikke finnes andre arealer i distriktet som kan kompensere luftings- og kalvingsområdene. Minimumsfaktoren i distriktet er sommerbeitet. Departementet peker på at inngrep som reduserer bruken av slike områder kan ha betydning

---

<sup>104</sup> NVE, Aurora Vindkraft AS- Fálesrášša vindkraftverk. Kvalsund kommune, Finnmark fylke. Bakgrunn for vedtak (2013) s. 5, 9 og 11.

for om reindriften kan drives med samme lønnsomhet som før inngrepet.<sup>105</sup> Den nye 420 kV-kraftlinjen er også planlagt å krysse reinbeitedistriktet. Departementet mener at det er fare for at de samlede virkninger av vindkraftverket og det planlagte 420 kV-kraftlinja kan være til hinder for opprettholdelse av reindriften slik den driftes i dag. Det konkluderes dermed etter dette at ikke er grunnlag for å konsesjon til tiltaket.<sup>106</sup> Denne saken viser at mindre inngrep i områder som anses som minimumsfaktor kan utgjøre terskeloverskridelse.

NVE avsto en søknad om konsesjon til utbygging av *Hammerfest vindkraftverk* i 2013. Planområdet er på 18 km<sup>2</sup>. Begrunnelsen for avslaget er de samlede virkningene for distrikt 20, og det er derfor usikkert om reindriften kan opprettholdes dersom tiltaket får konsesjon. OED opprettholdt vedtaket.<sup>107</sup>

I 2015 avsto NVE søknad om etablering av *Rieppi vindkraftverk* i Storfjord kommune i tidligere Troms fylke. Avslaget ble begrunnet med at ulempene med realiseringen av vindkraftverket oversteg fordelene ved tiltaket. Planområdet var på 10 km<sup>2</sup>. Det fremkommer i vedtaket at vindkraftverket vil berøre kjerneområde for Helligskogen reinbeitedistrikt. Reinbeitedistriktet hadde kalvings- og paringsland, samt flytteleier i planområdet. Det forelå allerede mange eksisterende inngrep, i tillegg til at det var planlagt flere inngrep i reinbeiteområdet. NVE uttaler at de bør legge vekt på føre var-prinsippet da det er usikkerhet knyttet til hvordan vindkraftverket påvirker reindriften og fordi områdene er så viktige for reindriften. Det fremkommer av vedtaket at det ikke kun var reindriftsinteressene som utgjorde avgjørelsen om avslaget, men også hensynet til landskap, friluftsliv, reiseliv og fugl talte for avslag av prosjektet.<sup>108</sup>

I de omtalte sakene er de samlede virkninger vurdert og vektlagt. Enten eksisterer det, eller så var er planlagt store inngrep i områdene. I kombinasjon med vindkraftverkene som planlegges å etableres er det fare for at inngrepene passerer terskelen. De to første vindkraftverkene skulle etableres i Kvalsund og Hammerfest kommuner, som er nabokommuner. I tillegg til de to vindkraftverkene, skulle det etableres en tredje i Kvalsund kommune. Flere vindkraftverk i

---

<sup>105</sup> OED, Aurora Vindkraft AS – klagebehandling av konsesjon til etablering av Fálesrašša vindkraftverk i Kvalsund kommune (2015) s. 7.

<sup>106</sup> Samme verk samme side.

<sup>107</sup> OED, Hammerfest vindkraftverk – klage på avslag (2015) s. 1 og 4.

<sup>108</sup> NVE, Vedtak – avslag på søknad om konsesjon (2015) s. 1 og 2.

tilnærmet samme sted vil føre til at den samlede virkningen blir for stor. Dette vises også i Øyfjellet- og Mosjøen vindkraftverk.

## 4.5 Storheia vindkraftverk

### 4.5.1 Innledning

Storheia vindkraftverk er pr. juni 2020 Norges største vindkraftverk med 80 vindturbiner som har en installert effekt på 288 MW. Planområdet er på 37,9 km<sup>2</sup>.<sup>109</sup> Storheia vindkraftverk er etablert i kommunene Åfjord og Ørland i Trøndelag fylke.<sup>110</sup> Utbyggingen av vindkraftverket startet i 2016, og er ferdigstilt og i drift i februar 2020.<sup>111</sup> I 2010 ga NVE konsesjon og ekspropriasjonstillatelse samt tillatelse til forhåndstiltredelse for tiltakshaveren.<sup>112</sup> NVE anså ikke inngrepet som en krenkelse av SP art. 27. Vedtaket ble påklaget av blant annet reinbeitedistriktet. OED opprettholdt NVE-vedtaket.<sup>113</sup>

Storheia vindkraftverk er én av flere vindkraftverk i Fosen-området. Inngrepsområdet er innenfor Fosen reinbeitedistrikt som er delt i to arbeidsgrupper; nord- og sørgruppen. Den sistnevnte gruppen påvirkes av Storheia vindkraftverk. Det er etablert flere vindkraftverk i nordgruppens beiteområder, herunder Roan-, Sørmarksfjell, Kvenndalsfjell- vindkraftverk. De nevnte vindkraftverkene ble vurdert i samme vedtak som Storheia-prosjektet. Ingen av vindkraftprosjektene ble ansett å være i strid med SP art. 27.

Sørgruppen har med bistand fra Samerådet brakt saken inn til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) i oktober 2018. I desember 2018 anmoder CERD den norske stat om å stanse utbyggingen av Storheia frem til komiteen har behandlet klagen av vindkraftetableringen. Regjeringen finner ikke grunn til å stanse utbyggingen og velger å ikke følge anmodningen fra CERD. For å kunne klage til komiteen er det et vilkår om at alle nasjonale rettsinstanser skal være brukt uttømmende. Saken er ikke ferdigbehandlet i norske rettsinstanser. Pr. 2018 var saken kun behandlet i første instans. Regjeringen henvendte seg tilbake til CERD og ba

---

<sup>109</sup> Fosen Vind, Storheia vindpark <https://www.fosenvind.no/vindparkene/storheia-vindpark/>

<sup>110</sup> Fra og med 01.01.20 ble Ørland og Bjugn slått sammen til Ørland kommune, jf. FOR-2017-12-19-2169 § 1. Det er i tidligere Bjugn kommune vindkraftverket er i.

<sup>111</sup> Fosen Vind, Fra utbygging til drift på Storheia, Norges største vindkraftverk <https://www.fosenvind.no/vindparkene/storheia-vindpark/Storheia-vindpark-i-drift-Norges-storste-vindkraftverk/>

<sup>112</sup> NVE, Bakgrunn for vedtak Statkraft Agder Energi Vind DA – Storheia vindkraftverk med tilhørende 132 kV nettilknytning i Åfjord og Bjugn kommuner, Sør-Trøndelag fylke (2010) s. 6.

<sup>113</sup> OED, Vindkraft og kraftendringer på Fosen – klagesak (2013) s. 4.

komiteen om å trekke tilbake anmodning om stans av anleggelsen av Storheia vindkraftverk.<sup>114</sup> Komiteen har senere trukket tilbake anmodningen om å stanse utbyggingen.<sup>115</sup>

#### **4.5.2 OEDs vurdering av konsesjons- og ekspropriasjonsvedtak**

Departementets vurdering av innholdet i SP art 27 og om inngrepet krenker SP art. 27 er grundig vurdert.<sup>116</sup> Det mest sentrale i denne saken er de samlede virkninger av inngrepene.

Etter en redegjørelse av SP art. 27s innhold, er samlede vurderinger det første momentet som vurderes. I den anledning viser departementet til konsekvensutredningen.<sup>117</sup> Der kommer det frem at det i området eksisterer inngrep som vannkraftverk, hyttebygging, veier og annen infrastruktur, friluftsliv og ferdsel i utmark, samt jordbeite og skogbruk. Andre påvirkninger som konsekvensutredningen viser til er tettere skogvekst, betydelig endrede og mindre forutsigbare snø- og isforhold, samt forsvarlets lavtflyging i området som har ført til vanskeligheter for reindriften. I forbindelse med eksisterende inngrep vises det til områdets verdi for reindriften. Planområdet ligger ikke i områder som anses som minimumsfaktor for områdets reindrift. Konsekvensutredningen poengterer imidlertid at det ikke resulterer i at sørgruppens vinterbeite er uvesentlig for deres reindrift. Konsekvensutredning peker på at sørgruppen har tre vinterbeiteområder som de er helt avhengig av og bytte mellom vinterbeitene er nødvendig. Reinbeitedistriktet har uttalt at dette er nødvendig blant annet for å unngå overbeiting og på grunn av variasjon av snø- og isforhold.

Sørgruppen uttaler at sumvirkningene må kvantifiseres fra år 1900 og utover. Departementet er ikke enig i det, og mener at det relevante momentet for vurdering er om tiltaket i kombinasjon med tidligere og planlagte inngrep utgjør en krenkelse av SP art. 27.<sup>118</sup> Departementet mener imidlertid at planlagte inngrep skal tillegges mindre vekt da de kommer senere i tid, samt at den blir nærmere vurdert opp mot SP art. 27 når konsesjonssøknaden vurderes. Sørgruppen uttaler at siden sumvirkningene ikke er kvantifisert har det ført til mangelfull utredning av saken. Departementet er uenig i det og viser til at NVE har utredet

---

<sup>114</sup> Regjeringen, «bygging av Storheia vindkraftverk stanses ikke», pressemelding 21. desember 2018. Se også Dokument 15:5 (2018–2019) s. 24 og Ravna (2019) s. 217-218.

<sup>115</sup> <https://www.fosenvind.no/utbyggingen/miljohensyn/reindrift/>

<sup>116</sup> OED, Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak (2013) fra side 81 flg.

<sup>117</sup> Samme verk s. 91.

<sup>118</sup> OED, Vindkraft og kraftendringer på Fosen – klagesak (2013) s. 89.

både de konkrete tiltakene samt de samlede virkninger. I tillegg viser departementet at det er blitt avholdt konsultasjonsmøter med begge driftsgruppene.<sup>119</sup> Det vises til at det i konsultasjonsmøtene ble inngående drøftet om både internrettslige og folkerettslige spørsmål. Også spørsmål om samlet belastning av inngrepene sett opp mot dette inngrepet ble det drøftet om i konsultasjonsmøtene. Med bakgrunn i det som er fremsatt ovenfor mener departementet at utredningsplikten etter forvaltningsloven og folkeretten var oppfylt.

Departementets vurdering av de samlede virkninger for sørgruppen innebærer en vurdering av virkningene av vindkraftverket med tilhørende infrastruktur. Det fremkommer i vedtaket at det særlig er vindkraftverket som vil påvirke reindriften, men at det ikke vil føre til at området blir ubrukelig. Det vises også til at sørgruppa har to andre vinterbeiter, samt at vinterbeiten som er i planområdet ikke er nødvendig å anvende hvert år. Det poengteres at Storheia-området fortsatt kan brukes som vinterbeite, der de avbøtende tiltakene har ført til lettere tilgang til området.<sup>120</sup>

Videre mener departementet at det også må legges vekt på at NVE har avslått eller anmodet tiltakshaver om å trekke søknader om etablering av vindkraftverk i sørgruppens område.

Når det gjelder kravet om deltakelse viser departementet til at det er avholdt konsultasjonsmøter med NVE i 2009 og med OED i 2013. Det er også avholdt konsultasjonsmøte mellom Sametinget og OED i 2013. Departementet viser til at det i all hovedsak ble oppnådd enighet med Sametinget. Sametinget viser til viktigheten av at myndighetene skal komme til enighet med driftsgruppen.<sup>121</sup>

Departementet viser videre til konsekvensutredningen og påpeker at kunnskap om virkningen av vindkraftverk og kraftlinjer overfor reindriften er mangelfull.<sup>122</sup> Det pekes på at tiltaket vil føre til økt menneskelig aktivitet i form av turgåere, syklist og daglig drift.

Når det gjelder avbøtende tiltak viser departementet til at NVE har redusert planområdet i sør samt at installert effekt er blitt redusert. Denne reduksjonen mener departementet var egnet til å verne et viktig trekkleie. Andre avbøtende tiltak går ut på rydding av flytt- og trekkleier,

---

<sup>119</sup> Samme verk s. 114. Se også s. 112 og 90.

<sup>120</sup> Samme verk s. 114.

<sup>121</sup> Samme verk s. 112.

<sup>122</sup> Samme verk s. 97.

elektronisk merking av rein som letter reindriftsutøvernes kontroll på reinen, samt strømforsyning til gjeterhytter.<sup>123</sup>

Når det kommer til interesseavveiningen mellom fordelene og ulempene, mener departementet at fordelene av fornybar energiproduksjon må veie tungt i avveiningen mot tiltakets ulemper for reindriften.<sup>124</sup> Når det gjelder vurdering av om ekspropriasjonstillatelse skal gis, legges det til grunn at de enkelte vindkraftprosjektene utvilsomt har større fordeler enn ulemper.<sup>125</sup>

Som tidligere nevnt kom departementet frem til å opprettholde NVE-vedtaket. Departementet mener ikke at inngrepet er i strid med SP art. 27.

#### **4.5.3 Tingrettens vurdering om gyldigheten av konsesjons- og ekspropriasjonstillatelsen**

I 2017 behandlet Inntrøndelag tingrett gyldigheten av OEDs vedtak og om skjønnet skulle fremmes.<sup>126</sup> Tingretten konkluderte med at vedtaket var gyldig og at skjønnet skulle fremmes.<sup>127</sup>

Tiltakshaverne gjør det gjeldende at inngrepet ikke er i strid med SP art. 27. Sørgruppen mener det motsatte. Bakgrunn for deres anførsel går på områdets størrelse, verdien som beiteland, samt at området utgjør en viktig del av sørgruppens vinterbeiter.

Når retten har redegjort for SP art. 27s innhold, er eksisterende inngrep det første momentet som vurderes. I tillegg til de eksisterende inngrepene som presenteres i departementets vedtak, eksisterer det inngrep som boligutbygging, steinutvinning samt grus og mineraler. Det vises også til at rovdyrbestanden vil ha stor betydning for reindriften i området. Retten konkluderer imidlertid med at inngrepene ikke utgjør en overskridelse av terskelen.

Retten går så videre og gjør en samlet vurdering av virkningene av Storheia vindkraftverk med tilhørende infrastruktur og om disse inngrepene overskrider terskelen. Den tilhørende

---

<sup>123</sup> Samme verk s. 121-122.

<sup>124</sup> Samme verk samme sted

<sup>125</sup> Samme verk s. 128.

<sup>126</sup> Inntrøndelag tingrett saksnr. 14-139974 SKJ-INTR, avsagt 15.08.2017. Den konkrete vurdering av SP art. 27 følger fra s. 44 og utover.

<sup>127</sup> Skjønnet ble fremmet i 2018, men skal ikke gjennomgås i avhandlingen siden det kun omhandler spørsmål om erstatning.



infrastrukturen er blant annet 132 kV samordnet nettilknytning og 420 kV-kraftlinje. Etter rettens mening er det vindkraftverket som utgjør en særlig påvirkning for reindriften, mens infrastrukturen kun utgjør en ulempe.

Når det gjelder områdets verdi for reindriften peker retten på at Storheia-området vil få redusert verdi, men vil ikke bli ubrukelig som vinterbeite. Reduseringen av antall turbiner forbedret tilgangen til Storheia. På grunn av reduseringen legger retten til grunn at området fortsatt kan brukes av reindriften dersom det skulle være nødvendig for driften.

Når det gjelder deltakelsen i beslutningsprosessen mener retten at sørgruppen er blitt konsultert og har tatt aktiv del i klageprosessen. Skjønnsretten mener at sørgruppens deltakelse har «utvilsomt hatt betydning for utfallet av andre vindkraftprosjekter i sørgruppas område». Retten mener at dette også skal vektlegges i vurderingen.

Det siste momentet som vurderes av retten er avbøtende tiltak. Det henvises til departementets vedtak der det settes vilkår om at utbygger skal finansiere 75 prosent av de opplistede avbøtende tiltak. I tillegg til de avbøtende tiltakene som er opplistet i departementets vedtak vises det til sperregjerde og stengsler i de mest kritiske områdene.

Til slutt gjør retten en helhetsvurdering der det konkluderes med at OEDs vedtak hverken nekter eller betydelig innsnevrer sørgruppens kulturutøvelse. Retten peker på vurderingsmomentet om at reindriftsutøvere fortsatt skal ha mulighet til å drive reindrift på en regningstilsvarende måte også er lagt til grunn for konklusjonen. Som bakgrunn for vedtaket har retten tatt hensyn til at inngrepet skal ha større fordeler enn ulemper.

Som tidligere nevnt har saken vært vurdert som overskjønn i desember 2019, men i skrivende stund foreligger det ikke en avgjørelse. Denne saken er dermed ikke rettskraftig avgjort.

#### **4.5.4 Oppsummering og egen vurdering**

I prosessen har distriktet vært involvert i konsultasjoner og det er fastsatt avbøtende tiltak som skal bøte på de negative virkningene. Det er imidlertid ikke tatt en vurdering av hva en effektiv deltakelse innebærer.

I søknadsprosessen har myndighetene avslått to vindkraftsaker i Fosen-området begrunnet med utelukkende hensyn til reindriften.<sup>128</sup> De to avslåtte prosjektene skulle etableres i områdene der nordgruppen har beiterettigheter, men avslagene kan påvirke det samlede presset for hele distriktet. Slik tidligere nevnt er det allerede etablert flere vindkraftverk i nordgruppens beiteområder.

Det sentrale vurderingsmomentet i denne saken er samlede virkninger over tid. Det vises til at sørgruppens områder er preget av omfattende eksisterende inngrep. *Departementet* ser ut til å legge vekt på at inngrepet foretas i vinterbeitet, som ikke er den begrensende faktor i distriktet. Hvis det foretas inngrep i områder som kategoriseres som begrensende faktor fører det til direkte tap der antall rein må reduseres. Slik er det ikke i dette tilfellet da den begrensende faktor er sommerbeitet. Sørgruppen har tre vinterbeiter som konsekvensutredningen viser at de er helt avhengige av. I vurderingen av hvordan inngrep påvirker reindriften, må det etter min mening tas hensyn til den ustabile beitetilgangen i et vinterbeite. Beitetilgangen avgjøres av snø- og værforhold. Dersom det inntreffer et uår med enten islag som låser beitet eller et massivt volum av snø som gjør beitet uoppnåelig, er det behov for større arealer, da enten islaget eller volumet av snøen kan variere fra areal til areal. Reinen sprer seg også i større grad når det er lite tilgang til beite. Sørgruppen har i tillegg uttalt at rulleringen er med på å motvirke overbeiting. Økologisk bærekraft er ett av formålene i reindriftsloven, og bør tas hensyn til.

Departementet tar kun en isolert vurdering av de planlagte inngrepene. Departementet tar ikke en vurdering av de tidligere inngrep opp mot de foregående inngrepene. Dette er svært sentralt i vurderingen av om SP art. 27 er krenket.

Departementet mener at avslagene på de andre vindkraftverkene i området må vektlegges. Ifølge Jouni Länsman II-saken skal det tas hensyn til gjennomførte, nåværende og fremtidige inngrep ved vurderingen av om SP art. 27 er krenket. At fremtidige inngrep er avslått, er med på å lette de samlede virkningene. Etter min mening følger det av den nevnte sak at fremtidige inngrep skal vurderes i samsvar med eksisterende og nåværende inngrep. De andre vindkraftverkene er ikke vedtatt og anses derfor ikke som «fremtidig inngrep». Formålet med vurderingen som er stadfestet i Länsman II-saken er å vurdere om det er tilstrekkelig grunnlag

---

<sup>128</sup> OED, Vindkraft og kraftendringer på Fosen – klagesak (2013) s. 108.

for reindriften for videre eksistens. Dersom avslagene på de andre prosjektene må vektlegges vil et slikt syn kunne påvirke fremtidig søknadspraksis. En eller flere tiltakshavere kan søke om etablering av flere vindkraftverk, der formålet er å få gjennomslag for ett prosjekt. Dermed kan avslag på de øvrige prosjektene føre til at vurderingen av det ene prosjektet påvirkes positivt og det skal mer til for at terskelen for krenkelse av SP art. 27 passerer.

Departementet mener videre at det ikke er behov for å kvantifisere alle eksisterende tiltak og at det avgjørende er om det omsøkte tiltaket i kombinasjon med tidligere og fremtidige inngrep fører til krenkelse av SP art. 27. Etter min mening er en slik forståelse i samsvar med det Komiteen uttalte i Jouni Länsman II-saken. For å ha grunnlag for denne vurderingen er det imidlertid nødvendig at de tidligere inngrepene vurderes nærmere. Det er ikke vurdert hvor mye av arealet som er beslaglagt og hvor mye de eksisterende inngrepene påvirker reindriften. Etter min mening er det behov for å vurdere de eksisterende inngrepenes omfang og virkning på reindriften for å ha grunnlag for vurdering om de samlede virkninger utgjør en krenkelse av SP art. 27. Om dette ikke foretas i konsekvensutredningen, bør departementet etterlyse etter en slik vurdering.

I forbindelse med samlede virkninger fremkommer det i vedtaket at fremtidige inngrep skal ha mindre vekt i vurderingen, siden de kommer senere i tid og skal vurderes særskilt når den tid kommer. I Jouni Länsman II-saken uttales det ikke at de forskjellige inngrepene skal ha forskjellig vektlegging. Det foreligger ingen rettslig forankring for dette argumentet fra departementet.

Vurderingen av om ekspropriasjonstillatelsen skal gis er kort. Bakgrunnen er at det ikke konstateres brudd av SP art. 27 og ulempene anses ikke til å være store nok til å begrense ekspropriasjonen.

*Skjønnsretten* gjør heller ikke en vurdering av de samlede virkninger av tidligere inngrep, vindkraftverket med tilhørende infrastruktur og framtidige planlagte inngrep slik det følger av Komiteens praksis. Ved oppramsing av eksisterende inngrep i området trekker retten slutning om at inngrepene ikke utgjør en overskridelse av terskelen. Konklusjonen begrunnes ikke og dermed vet man heller ikke hva som er lagt til grunn for vurderingen.

Retten vurderer så de samlede virkninger av vindkraftutbyggingen og den tilhørende infrastrukturen. Heller ikke de inngrepene anses å overskride terskelen. Slik jeg ser det tas det en isolert vurdering av eksisterende inngrep, mens etablering av vindkraftverk med tilhørende

inngrep vurderes for seg. Etter Komiteens praksis skal det tas en vurdering av de *samlede* virkninger. Det innebærer at tidligere inngrep skal ses i sammenheng med etableringen av et nytt inngrep.

Når det gjelder rettens uttalelse om at området ikke vil bli ubrukelig som vinterbeite, må det tas hensyn til om det fortsatt er levelig inntekt fra næringen etter fullført inngrep, jf. blant annet Poma Poma-saken. Retten trekker slutning om at momentet om fortsatt økonomisk utbytte er lagt til grunn i konklusjonen.<sup>129</sup> Retten har vist til at dette momentet skal vurderes ifølge Ilmari Länsman saken, men jeg finner ikke en vurdering av momentet i dommen.<sup>130</sup> Dette momentet er relevant i vurderingen av om terskelen er overtrådt. Sørgruppen har anført at rovdyrskader også er av betydning i saken. Retten har nevnt at dette vil ha betydning for reindriften, men har ikke vurdert dette nærmere. Når det gjelder tap til rovdyr er det etter min mening naturlig å anse det som et moment i vurderingen av om det fortsatt er grunnlag for økonomisk utbytte fra reindriften etter inngrepet.

Når det gjelder deltakelsen i beslutningsprosessen vurderes det ikke hva som ligger i effektiv deltakelse, men det trekkes slutning om at sørgruppen har vært konsultert, at de har tatt aktiv del i klagebehandlingen og at det oppfyller kravet etter SP art. 27. Spørsmålet er om betydningen for utfallet av konsultasjonene for andre fremtidige vindkraftprosjekter skal vektlegges i denne saken, slik departementet mener. Formålet med konsultasjoner er at minoriteten skal få mulighet til å delta i beslutningsprosessen. Partene skal planlegge en mulig framtid på samme areal- og naturgrunnlag, så i konsultasjonene skal det planlegges hvordan partene skal kunne eksistere på samme areal på best mulig måte. Spørsmål som for eksempel hvordan partene kan løse interessekonflikter og hvilke alternativer som er det beste for partene, er noen av temaene som diskuteres i konsultasjonsmøtene. Etter min mening har konsultasjonene tilknyttet det konkrete prosjekt et formål om å komme til en best mulig løsning i forbindelse med det prosjektet som planlegges å etableres. Dersom konsultasjonene har hatt betydning for andre prosjekter, kan det ikke etter min mening vektlegges i vurderingen av om SP art. 27 er krenket i den konkrete sak.

Det tas ikke hensyn til at forskningsgrunnlaget for vindkraftverkets- og kraftlinjens virkning på reindriften er forbundet med usikkerhet. Departementet tok hensyn til usikkerheten i

---

<sup>129</sup> Se skjønnet s. 46.

<sup>130</sup> Se skjønnet s. 43 om henvisning til Ilmari Länsman-saken.

Rieppi- og Mosjøen vindkraftverk-sakene, der det ble lagt vekt på føre-var-prinsippet. Etter min mening burde denne usikkerheten tas hensyn til.

Retten uttaler at det er tatt hensyn til at inngrepet skal ha større fordeler enn ulemper. Det forstås at retten peker mot interesseavveiningen, og siden SP art. 27 ikke er krenket er fordelene større enn ulempene.

#### **4.5.5 OEDs vurdering om økt installert effekt av Storheia vindkraftverk**

I starten av prosessen hadde tiltakshaver søkt om 260 MW installert effekt, men NVE reduserer planområdet og den installerte effekten til 220 MW av hensyn til reindriften.<sup>131</sup> Som tidligere nevnt opprettholder OED dette vedtaket. I 2015 vedtar NVE endring av installert effekt av Storheia vindkraftverk til 288 MW.<sup>132</sup> Sørgruppen er blant de som klager på vedtaket, men OED opprettholder NVEs vedtak om endring av installert effekt.<sup>133</sup> Det fremkommer i søknaden om økningen av installert effekt at inngrepet skyldes ny modell av vindturbiner, og at tiltaket innebærer flere vindturbiner samt et noe større direkte arealinngrep.<sup>134</sup>

Departementet uttaler at de ikke er forpliktet til å ta en full konsesjonsbehandling ved økningen av den installerte effekten. I vurderingen av om det skal gis konsesjon til økt installert effekt har departementet ikke vurdert om inngrepet er i strid med SP art. 27. Uten å ha vurdert om økningen av installert effekt er i strid med SP art. 27, konkluderer departementet med at endringene ikke vil medføre økte skadevirkninger av betydning for de berørte interesser.

Selv om reinbeitedistriktet ikke eksplisitt har anført at inngrepet er i strid med SP art. 27, er myndighetene forpliktet til å følge norsk lov, herunder SP art. 27 når det er tale om et ytterligere inngrep. Staten er pliktsubjekt etter konvensjonen og har forpliktet seg til å verne om minoritetskulturer. SP art. 27 er i aller høyeste grad relevant i dette tilfellet. Det er ikke foretatt konsekvensutredninger av hvordan et større arealmessig inngrep påvirker reinen og videre drift i området. I tillegg er det relevant å vurdere samlede virkninger av alle inngrep. Det tas ikke standpunkt til at vindkraftverket i seg selv har vært et stort inngrep for

---

<sup>131</sup> OED, Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak (2013), s. 110.

<sup>132</sup> NVE, Fosen Vind AS – Storheia Vindkraftverk vedtak om endring av installert effekt s. 1.

<sup>133</sup> OED, Vindkraftverk på Fosen – klage på vedtak om effektendringer s. 1.

<sup>134</sup> Fosen Vind AS, Søknad om endring av installert effekt i vindkraftverk på Fosen s. 4.

reinbeitedistriktet. Det tas heller ikke standpunkt til hvordan denne utvidelsen av vindkraftverket i samsvar med konsesjonen fra 2013, samt tidligere inngrep, påvirker reindriftsutøvernes kulturutøvelse.

Dermed er det ikke etter min mening et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at økningen av den installerte effekten ikke vil påvirke reindriften noe særlig.

## **4.6 Øyfjellet- og Mosjøen vindkraftverk**

### **4.6.1 Innledning**

Øyfjellet vindkraftverk er planlagt å bli bygget vest for Mosjøen sentrum i Vefsn kommune i Nordland. Planområdet er på 55 km<sup>2</sup> og kan ha en installert effekt på 330 MW.

Nettilknytningen til vindkraftanlegget er en 10,3 km 132 kV-kraftledning. NVE ga konsesjon og ekspropriasjonstillatelse til utbyggingen i 2014.<sup>135</sup> Vedtaket ble påklaget av blant annet reinbeitedistriktet i området, men OED opprettholdt NVEs vedtak i 2016.<sup>136</sup>

I planområdet til *Øyfjellet vindkraftverk* eksisterer det flyttlei for Jillen-Njaarke reinbeitedistrikt, samt tidlig vårbeite og kalvingsland. Av dette inngrepet er det vestre siida som berøres.

Planområdet for *Mosjøen vindkraftverk* ligger på Reinfjellet sørøst for Mosjøen sentrum i kommunene Vefsn og Grane. Planområdet er på 30 km<sup>2</sup>. NVE avslo konsesjons- og ekspropriasjonssøknaden i 2014.<sup>137</sup> Bakgrunnen for avslaget var bl.a. de negative virkningene for reindriften og at reindriften ble ansett som en bærer av den sørsamiske kulturen. I planområdet for dette vindkraftverket er det Jillen-Njaarke reinbeitedistrikt som har vår-, sommer- og høstbeite, samt kalvingsland og flyttlei. Det er det samme reinbeitedistriktet som berøres av Øyfjellet-prosjektet, men det er imidlertid østre siida som blir berørt av dette tiltaket. NVE viste i sitt vedtak til eksisterende inngrep i området der blant annet andre kraftverk, jernbane, industribedrifter og hyttefelt allerede påvirket reindriften. Direktoratet konkluderte med at de eksisterende inngrep holdt opp mot dette prosjektet ville utgjøre at

---

<sup>135</sup> NVE, Bakgrunn for vedtak. Søknad om konsesjon for Øyfjellet vindkraftverk i Vefsn kommune, Nordland fylke. (2014).

<sup>136</sup> OED, Eolus Vind Norge AS. Fred. Olsen Renewables AS – Øyfjellet og Mosjøen vindkraftverker - klagesak (2016) se s. 1 og 12.

<sup>137</sup> NVE, Fred. Olsen Renewables AS – Mosjøen vindkraftverk i Vefsn og Grane kommuner - Vedtak om avslag på søknad om konsesjon (2014) s. 1 og 2.

reindriften ble presset. Siden Reinfjellet var et kjerneområde for distriktets reindrift, og at virkningene av vindkraftverket var usikre, vektla direktoratet føre var-prinsippet.

#### **4.6.2 OEDs vurdering av konsesjons- og ekspropriasjonsvedtaket**

Departementet har vurdert begge vindkraftprosjektene i samme vedtak, men det legges mest vekt på Øyfjellet vindkraftverk. Departementet har gått grundig igjennom innholdet av SP art. 27. Departementet oppsummerer at vurderingsgrunnlaget er samlede konsekvenser, proporsjonaliteten ved tiltaket, om reindriftsutøverne har blitt konsultert samt at det er vurdert og gjort tilpasninger slik at de negative virkningene reduseres for reindriften.

Ved vurderingen av om inngrepet krenker SP art. 27 tas det utgangspunkt i hvorvidt etablering av tiltaket vil være til hinder for opprettholdelse av en regningssvarende reindrift i distriktet.<sup>138</sup> Distriktet uttaler at de er bekymret for at sumvirkningene kan umuliggjøre opprettholdelsen av en bærekraftig reindrift. For departementet er det sentrale spørsmålet om anvendelse av vinterbeiteområdene er mulig etter at inngrepet er fullført. I den forbindelse viser departementet blant annet til distriktets tilpasningsplikt i anleggsfasen.

Når det gjelder minoritetens deltakelsesrett viser departementet til at distriktet har vært involvert i prosessen gjennom konsulasjoner med både NVE og OED.<sup>139</sup> I konsultasjonsmøtet mellom departementet og distriktet er driften i området redegjort for.<sup>140</sup> Distriktet uttalte at planområdet for Øyfjellet vindkraftverk berører deres flyttlei, og at alternativ flyttlei er preget av usikker is. Distriktet uttaler at dersom de ikke får benyttet vinterbeiten på grunn av stengte flyttleier vil det ha store konsekvenser for reindriften da vinterbeitene er en minimumsfaktor for distriktet. Distriktet mener at reduksjon av Reinfjellet, som er innenfor planområdet for Mosjøen vindkraftverk, vanskelig kan kompenseres. Reinfjellet var en “inngangsport” til sommerbeitene, og reinen flyttes over området om våren og høsten. Området er også blitt brukt som vårbeite og kalvingsområde. Siden østre siida har vinterbeitet som minimumsfaktor er Reinfjellet i enkelte sesonger brukt som et område der flokken holdes tilbake på høsten for å avlaste vinterbeiten.

---

<sup>138</sup> OED, Eolus Vind Norge AS. Fred. Olsen Renewables AS – Øyfjellet og Mosjøen vindkraftverker - klagesak (2016) s. 7.

<sup>139</sup> Samme verk s. 8.

<sup>140</sup> Samme verk s. 5.

Departementet fremhever at forutsetningen for at Øyfjellet-prosjektet skal få konsesjon er at reindriften sikres adgang til vinterbeitene.<sup>141</sup> Det foreligger ikke utredning på avbøtende tiltak for sikring av flyttleie på vedtakstidspunktet.

Departementet viser videre til ILO-konvensjonen<sup>142</sup> art. 7 der de utleder at det skal legges betydelig vekt på reindriftsutøvernes fremstilling av driften i området, konsekvenser av inngrepet samt prioriteringen av de to prosjektene.<sup>143</sup> En uttalelse fra distriktet om at det ikke er utelukket at tilpasninger muliggjør flytt for distriktet blir lagt betydelig vekt på. Et annet moment departementet legger betydelig vekt på fra konsultasjonene er distriktets uttalelse om at Mosjøen vindkraftverk vil føre til større negative virkninger enn Øyfjellet.<sup>144</sup> Dette tolker departementet distriktets “prioritering” av prosjektene.

Departementet gjør en samlet vurdering av Øyfjellet- og Mosjøen vindkraftverk og konstaterer at det ikke er plass til begge prosjektene.<sup>145</sup> Det vises til NVEs helhetsvurdering av fordeler og ulemper der det ble konkludert at konsesjon bør gis til Øyfjellet vindkraftverk. Det pekes på at begge prosjektene har behov for store arealer og at planområdene har relativt lite avstand mellom seg. Etter en samlet vurdering, der det særlig er lagt vekt på hensynet til reindrift og friluftsliv, konkluderer departementet at konsesjon gis til Øyfjellet vindkraftverk.

Tilpasninger som departementet har foretatt er blant annet å avslå konsesjon til Mosjøen vindkraftverk. Når det gjelder avbøtende tiltak har Fylkesmannen uttalt at det er usikkert om omlegging av flyttleie er et aktuelt avbøtende tiltak. Fylkesmannen uttaler også at tiltaket vil forringe viktige særverdiområder for reindriften. I NVE-vedtaket fremkommer det at Fylkesmannen påpeker at siden det ikke er utredet alternative flyttleier, er det ikke grunnlag for å avgjøre at alternative flyttleier kan være et aktuelt avbøtende tiltak.<sup>146</sup> Ifølge departementets gjengivelse fra konsultasjonene har distriktet ikke utelukket at det er mulig å gjøre tilpasninger som muliggjør flytt. I den forbindelse poengterer distriktet at avbøtende tiltak med tanke på omlegging av flyttleie ikke er utredet. Departementet stiller likevel et vilkår i konsesjonsvedtaket om avbøtende tiltak som skal sikre adgangen til vinterbeite, men der det

---

<sup>141</sup> Samme verk s. 6.

<sup>142</sup> ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjonen).

<sup>143</sup> Samme verk s. 8.

<sup>144</sup> Samme verk s. 8.

<sup>145</sup> Samme verk s. 10.

<sup>146</sup> NVE, Bakgrunn for vedtak. Søknad om konsesjon for Øyfjellet vindkraftverk i Vefsn kommune, Nordland fylke. (2014) s. 28.



er distriktet og utbygger som må avtale et forslag om avbøtende tiltak.<sup>147</sup> Dersom de ikke kommer til enighet må NVE konsultere distriktet før detaljplanen kan godkjennes. Distriktet er forutsatt trukket inn i Øyfjellet-prosjektets detaljplanlegging.

Departementets drøftelse går videre til å belyse at distriktet har et visst rom for tilpasning av drift i anleggsperioden, herunder planlegge drift før anleggsperiode og hvilke avbøtende tiltak som må til for å forminske skader på driften.

Avslutningsvis kommer departementet frem til at ekspropriasjonstillatelse skal gis til vindkraftverket. Det trekkes en slutning om at Øyfjellet vindkraftverk har mindre skader og ulemper for allmenne interesser enn det som må forventes av tiltak i denne størrelsen.<sup>148</sup> Når det gjaldt reindriften ble det vist til en plan der reindriftsinteressene skulle ivaretas i anleggsfasen, samt til de avbøtende tiltak i driftsfasen som partene skulle bli enige om. Departementet mener dermed at reindriften kan ivaretas innenfor de rettslige rammer som gjelder. Med bakgrunn i det legges det til grunn at det er større fordeler enn ulemper ved tiltaket.

Når det gjelder Mosjøen vindkraftverk opprettholder departementet NVEs avgjørelse om avslag på konsesjon. Etableringen av vindkraftverket vil utgjøre en fare for at reindriften ikke kan fortsette å drives i det omfang den gjør i dag. Planområdet er sentral for reindriften i området, samt at reindriften i området er utøvd i lang tid. Departementet gir uttrykk for at en innskrenkning av det faktiske grunnlaget i området kan utgjøre en krenkelse av SP art. 27.

### **4.6.3 Vilkår for konsesjon**

Det fremkommer i både NVE- og OED-vedtaket at en forutsetning for å kunne gi konsesjon til vindkraftverket på Øyfjellet er at flyttleia sikres.

NVE godtok detaljplanen desember 2019.<sup>149</sup> Et vilkår i planen er at adkomst til vinterbeitene skal sikres i form av tilrettelegging for flytting gjennom planområdet. Et annet vilkår er at anleggsvirksomheten skal stanses under flytting. Tiltakshaveren skal tilrettelegge for

---

<sup>147</sup> OED, Eolus Vind Norge AS. Fred. Olsen Renewables AS – Øyfjellet og Mosjøen vindkraftverker - klagesak (2016) s. 12 pkt. 4.

<sup>148</sup> OED, Eolus Vind Norge AS. Fred. Olsen Renewables AS – Øyfjellet og Mosjøen vindkraftverker - klagesak (2016) s. 11.

<sup>149</sup> NVE, Godkjenning av detaljplan, miljø- transport- og anleggsplan og andre konsesjonsvilkår for Øyfjellet vindkraftverk, Vefsn kommune (2019) s. 1.

avtaleinngåelse med reinbeitedistriktet, og dersom de ikke lykkes med å komme til enighet skal saken sendes til NVE. Vedtak om godkjenning av detalj- og MTA-plan og konsesjonsvilkår er påklaget og sendt til OED for klagebehandling.<sup>150</sup>

NVE fastsatte ytterligere avbøtende tiltak av hensyn til vårflytting 2020. Det avbøtende tiltaket går ut på at tiltakshaver ikke skal gjennomføre anleggsarbeid i tidsperioden 10. april til 10. mai 2020 uten skriftlig samtykke fra distriktet.<sup>151</sup> Vedtaket ble påklaget og utbygger fikk delvis medhold i klagen. Utbygger får fortsette med anleggsvirksomhet til reindriften melder behov for stans. Når ulempene for reindriften blir for store, må anleggsvirksomheten stanses. Det ble tatt hensyn til omfattende økonomisk tap dersom anlegget må stanses i en lengre periode.<sup>152</sup> Hoveddel av reinflokken ble flyttet gjennom planområdet, men tiltakshaver stanser ikke anleggsvirksomheten for å slippe mindre flokker forbi planområdet, selv om det er tale om drektige simler.<sup>153</sup>

#### **4.6.4 Oppsummering og egen vurdering**

Det vises først til departementets prioritering av hvilke prosjekter som gir minst negative virkninger for reindriften. Departementet valgte det vindkraftverket som ble ansett å ha minst mulig negativ virkning for reindriften, og har på den måten tilpasset seg reindriften.

I prosessen er det foretatt konsultasjoner med reinbeitedistriktet, samt at reindriften er inkludert i prosessen om å foreslå avbøtende tiltak som sikrer flyttleia. Som utgangspunkt har distriktet dermed fått delta i beslutningsprosessen, i tillegg til at prioriteringen fører til minst mulig virkning for reindriften. Departementets tolkning av ILO-konvensjonen art. 7, der de utleder at reindriftens egen fremstilling om bruk og prioritering skal legges betydelig vekt på, er etter min mening nytt i vindkraftsaker. Den nevnte konvensjon er i grunn utenfor oppgavens problemstilling, men det departementet utelder av artikkelen er viktig i SP art. 27-vurderingen og må nevnes.

---

<sup>150</sup> NVE, Øyfjellet vindkraftverk – Oversendelse av seks klager på tre vedtak av 18.12.2019 og en klage på vedtak av 08.04.2020, samt begjæring om omgjøring og utsatt iverksettelse (2020) s. 1 og 2.

<sup>151</sup> NVE, Vedtak om ytterligere avbøtende tiltak av hensyn til reindriftens vårflytting 2020 – Øyfjellet vindkraftverk – Vefsn kommune, Nordland kommune (2020).

<sup>152</sup> OED, Øyfjellet vindkraftverk – klage på pålegg om anleggsstans – anmodning om utsatt iverksettelse (2020) s. 4.

<sup>153</sup> <https://www.nrk.no/nordland/naer-60-rein-igjen-ved-oyfjellet-vindkraftpark-i-vefsn---utbygger-vil-ikke-stanse-arbeidet-1.15008796>

På den annen side er det flere mangler i departementets vurdering. I forhold til samlede virkninger av alle inngrep fokuseres det på en isolert vurdering av de to vindkraftprosjektene og hvordan de samlet vil påvirke reindriften i området. I vedtaket vises det ikke til hvilke tidligere inngrep som eksisterer i området og hvordan de sammenholdt med det konkrete tiltaket påvirker reindriften i området. Momentet om samlede virkninger av *samtlig*e inngrep er svært sentralt i vurderingen av om SP art. 27 er krenket.

NVE foretar imidlertid en vurdering av eksisterende inngrep opp mot dette prosjektet.<sup>154</sup> De eksisterende inngrepene det vises til er andre kraftverk, industribedrifter og hyttefelt. NVE konstaterer at eksisterende inngrep sammenholdt med planlagte vindkraftverket og med planer om nye inngrep vil føre til press for reindriften. Det foretas allikevel ikke en nærmere vurdering av de samlede virkningene og hvor stort dette presset er. I avveiningsfasen legger direktoratet til grunn at minimumsfaktoren i distriktet er vinterbeitet, og at kalvingsområdene i hovedsak er utenfor planområdet. Det tas imidlertid ikke hensyn til at kalvingsområder krever ro og bør være lengst unna menneskelig aktivitet og støy. Det finnes ikke en henvisning til NVEs vurdering av samlede virkninger i departementets vedtak.

Når det gjelder krav om regningssvarende drift etter fullført inngrep, vurderer departementet at det avgjørende moment i denne vurderingen er sikringen av flyttleia til vinterbeitet. I den forbindelse vises det til at «distriktet har et visst rom for å tilpasse driften til anleggsperioden for Øyfjellet vindkraftverk». Siden det stilles et vilkår om å sikre flyttleia, ser det ut til at departementet mener at vilkåret også sikrer regningssvarende drift etter fullført inngrep. Slik det fremgår i kapittel 2.5.1 har også reindriften en plikt til å tilpasse seg den nye situasjonen slik at det økonomiske tapet blir minst mulig. På den annen side må tiltakshaver også ta hensyn til reindriftens driftsmønster og at driften fortsatt skal være regningssvarende, samt at det må tas hensyn til dyrevelferd. For drektige simler kan det være belastende dersom de presses til å flytte i et høyt tempo. Det må også fremheves at reinen er i dårlig kondisjon om våren etter en lang vinter og vår med lite tilgang til beite. Det er ikke uvanlig at mindre flokker blir igjen når hovedflokken flyttes, og de mindre flokkene må hentes i ettertid. Jo nærmere kalvingstiden en kommer, jo mer forsiktig må man være med simlene. At det tar lang tid å flytte med en slik flokk kan ikke påstås å være i strid med tilpasningsplikten.

---

<sup>154</sup> NVE, Bakgrunn for vedtak, Søknad om konsesjon for Øyfjellet vindkraftverk i Vefsn kommune, Nordland fylke (2014) s. 30.

Det tredje som må bemerkes er vektleggingen av reinbeitedistriktets «prioritering». Departementet viser til NVEs redegjørelse der det fremkommer at distriktet er mer negativ til Mosjøen vindkraftverk enn Øyfjellet vindkraftverk. I NVE-vedtaket vises det til konsultasjoner med reinbeitedistriktet der distriktet uttaler at de er imot begge vindkraftprosjektene, men at Mosjøen vindkraftverk vil ha de største virkningene på reindriften.<sup>155</sup> Videre uttaler distriktet at avbøtende tiltak kan redusere virkningene av Øyfjellet vindkraftverk, men at tiltaket likevel fører til store virkninger for reindriften deres. I konsultasjon med departementet uttaler distriktet at avbøtende tiltak vanskelig lar seg gjennomføre i Mosjøen-prosjektet, men at det ikke utelukkes at avbøtende tiltak er mulige i Øyfjellet-prosjektet. Distriktet viser til at ingen avbøtende tiltak i forhold til flyttlei er blitt utredet. Som det fremkommer i kapittel 3.3.2 kan utredninger være en forutsetning for meningsfulle konsultasjoner.

En naturlig språklig forståelse av «prioritering» tilsier at det ene alternativet er foretrukket framfor det andre. Uttalelsen fra distriktet kan etter min mening ikke tolkes som en prioritering, da distriktet kun har uttalt at Mosjøen vindkraftverk gir større negative virkninger og at det kan være mulighet for avbøtende tiltak i Øyfjellet-prosjektet. Distriktet er imot begge vindkraftverkene, og det kan ikke tolkes slik at de heller vil ha Øyfjellet vindkraftverk fremfor Mosjøen vindkraftverk. Når to vindkraftsaker blir behandlet samtidig og under ett, er det uunngåelig at det fremkommer sammenligninger – hvilke av prosjektene gir mest negative virkninger, og hvilket gir minst. At departementet legger betydelig vekt på «prioriteringen» blir etter mitt syn feil. Inngrepene burde vurderes hver for seg slik at det ikke oppstår lignende situasjoner.

Forutsetningen for at konsesjonen skulle gis, var at utbygger og distriktet kom til enighet om sikring av flyttleia. Dersom de ikke kom til enighet skulle NVE fastsette avbøtende tiltak som sikret adgangen til å flytte flokken til vinterbeite. Etter min mening er en slik avtale urealistisk med tanke på partenes klare interessemotsetninger. Vilåret fører til ineffektivisering av saken.

---

<sup>155</sup> NVE, Bakgrunn for vedtak. Søknad om konsesjon for Øyfjellet vindkraftverk i Vefsn kommune, Nordland fylke (2014), s. 9-10, se også OED, Øyfjellet og Mosjøen vindkraftverker – klagesak (2016) s. 4 siste avsnitt.

Når det gjelder vilkåret om avbøtende tiltak kan det være uforsvarlig å stille et vilkår om sikring av flyttlei da dette ikke er utredet på forhånd. Det foreligger ingen undersøkelse eller utredning til grunn som viser at det er mulig at eksisterende flyttlei kan kompenseres. Departementet uttaler selv at det ikke er åpenbart at det kan etableres et fullgodt erstatning for flyttleiet.<sup>156</sup> Dersom det viser seg at det avbøtende tiltaket ikke er gjennomførbart er det stor sannsynlighet for at tiltaket blir konstatert å være i strid med SP art. 27.

Det vises videre til ekspropriasjonstillatelsen som legger vekt på at avtalen tar hensyn til reindriften, og at reindriftsinteressene dermed er blitt ivaretatt innenfor de rettslige rammer som gjelder. Når avtalen om avbøtende tiltak ikke er gjennomført, og vilkåret for konsesjon ikke er oppfylt, kan det også påvirke interesseavveiningen etter orl. § 2 annet ledd.

Etter min mening har departementet for det første ikke hatt tilstrekkelig grunnlag for å konstatere at etableringen av Øyfjellet vindkraftverk ikke krenker SP art. 27. For det andre er formålet med avbøtende tiltak at det skal bøte på de negative virkningene ved inngrepet. Vilkåret som stilles i foreliggende sak er ingen sikring på at det bøter på de negative virkningene, jf. drøftelsen om manglende utredning.

Når det gjelder terskel for krenkelse av SP art. 27 skal det ifølge denne saken mye til før terskelen anses som passert. På grunn av manglene i vurderingen er terskelen likevel ikke svært høy, da det ligger en forutsetning om sikring av flyttlei for departementets vurdering.

Etter min mening kan konsesjonsvedtaket være i strid med både rdl. § 22 og SP art. 27 fordi vilkåret om sikring av flyttlei ikke er oppfylt. Da anleggsfasen våren 2020 var kommet i gang, ble det vedtatt et avbøtende tiltak som kun gjaldt for denne våren. I skrivende stund er det ikke vedtatt permanente avbøtende tiltak hverken i anleggs- eller driftsfasen. Tilgang til vinterbeitene er en betingelse for at reindriften kan drives regningssvarende, da vinterbeitet er en minimumsfaktor.

Som nevnt innledningsvis i oppgaven har distriktriktet varslet om at saken tas opp til domstolsbehandling, da de mener at inngrepet er ulovlig på grunn av stengt flyttlei.

---

<sup>156</sup> OED, Øyfjellet og Mosjøen vindkraftverker – klagesak (2016) s. 5.

## 4.7 Sammenfatning av praksisen

SP art. 27 har ført til begrensninger av ekspropriasjonsadgangen i enkelte saker, jf. Kalvatnan-, Mosjøen-, Fálesrašša-, Hammerfest- og Rieppi vindkraftverk. Det er imidlertid også andre hensyn som har talt for avslag av konsesjon, jf. blant annet Rieppi vindkraftverk. Praksisen viser at SP art. 27 har hatt reell betydning for utfallet av konsesjon og ekspropriasjonstillatelse.

Spørsmålet er hvordan terskelen skal defineres etter den praksisen som er analysert. Slik tidligere nevnt brukes underretts- og forvaltningspraksisen som illustrasjon og den kan ikke definere gjeldende rett. I Langsund-dommen uttaler Høyesterett at det skal en god del til før inngrep anses som krenkelse av SP art. 27. Virkningene av veiomlegging og etablering av fergeleie ble ansett for å være langt under terskelen. I planområdet eksisterte det kalvingsområde og vårbeite. Siden inngrepene i saken ikke er av et stort omfang kan terskelen likevel ikke anses å være svært høy.

Kalvatnan-saken illustrerer hvor mye som skal til før kulturvernet begrenser ekspropriasjonsadgangen. Inngrepet i saken anses å true den sørsamiske kulturens overlevelse, og det sørsamiske språket blir kategorisert som sterkt truet av FN. Reindriften er den eneste språkarena for sørsamene i området. Planområdet er på 40 km<sup>2</sup>, og det er planlagt å etablere 72 vindturbiner. Planområdet blir anvendt ni måneder i året som vår- og sommerbeite samt tidlig høst- og tidlig vinterbeite. I distriktet er det allerede et stort omfang av eksisterende inngrep. Tiltaket berørte i tillegg to distrikter. Ved realisering av dette prosjektet mener departementet at det mulig kan krenke SP art. 27.

Storheia-saken berører én av sørgruppens tre vinterbeiter, der vinterbeitene ikke er minimumsfaktor i distriktet. Planområdet er på 37,9 km<sup>2</sup> der 80 vindturbiner allerede er reist opp. Sammenlignet med andre vindkraftverk er Storheia-prosjektet stort. Selv med flere vindkraftverk i nabo-distriktet, anses ikke terskelen for krenkelse av SP art. 27 som overtrådt. Siden vinterbeitet ikke er minimumsfaktoren i distriktet, ser det ut til at det skal mer til før terskelen er overtrådt. Terskelen etter denne saken anses som høy. De manglende vurderingene kan ha bidratt til at krenkelse av SP art. 27 ikke er avdekket.

Planområdet for Mosjøen vindkraftverk berører flyttlei, vårbeite, kalvingsområde samt at området er brukt som avlastning av vinterbeite om høsten. Planområdet var på 30 km<sup>2</sup>. Konsesjon for prosjektet ble avslått fordi dette prosjektet sammenholdt med Øyfjellet-

prosjektet ville utgjøre et for stor inngrep overfor reindriften. Dersom begge prosjektene hadde blitt realisert ville de utgjøre 92,9 km<sup>2</sup> inngrep i distriktet. Områdets verdi og omfang av planområde har dermed ikke vært det avgjørende for konsesjonsavslaget. Denne saken viser også at det skal mye til før inngrep anses som krenkelse av SP art. 27.

Planområdet for Øyfjellet vindkraftverk er på 55 km<sup>2</sup>. Det skal etableres 75 vindturbiner i området.<sup>157</sup> I planområdet eksisterer det flyttlei, tidlig vårbeite og kalvingsområde.

Minimumsfaktoren for distriktet er vinterbeite, men inngrep i flyttlei kan også påvirke vinterbeitet. Vilåret om avbøtende tiltak, som fremdeles ikke er realisert, har som formål å bøte på de negative virkningene. Avbøting av virkningene kan føre til at inngrep ikke vil ha like store negative virkninger som uten avbøtende tiltak. Terskelen i saken anses likevel å være høy, siden det anlegges et så stort inngrep i flyttleia, som ett av reindriftens viktigste områder. Til tross for at flyttleia ikke er reelt sikret.

Praksisen som er analysert i oppgaven viser at terskelen for krenkelse av SP art. 27 er høy. Som det fremkommer i kritikken av praksisen, er enkelte vurderinger mangelfulle. Den gjennomgående mangelen i disse tilfellene er vurderingen av samlede virkninger av alle inngrep. Dette momentet er etter min mening ett av de mest sentrale i vurderingen av om SP art. 27 er krenket. Denne vurderingen er selve grunnlaget for reindriftens mulighet for videre eksistens. Formålet med å vurdere tidligere, nåværende og framtidig planlagte inngrep under ett er for å vite om beitegrunnlaget tåler flere innskrenkninger eller om det vil utgjøre en betydelig innsnevring av kulturutøvelsen. I isolerte vurderinger oppnås ikke dette formålet. Vurdering av hvor omfattende og hvor store virkninger tidligere inngrep har på reindriften foretas heller ikke i sakene.

Vindkraftverket i Øyfjellet-området konstateres å være under terskelen for krenkelse av SP art. 27. Dette til tross for at den eneste flyttleia ligger i planområdet og ikke er reelt sikret. I tillegg er den alternative flyttleia allerede blitt gjort delvis ubrukelig på grunn av vannkraftutbygging. Siden distriktet ikke har fått flytte hele flokken sin over planområdet anses inngrepet som en fysisk stenging av flyttleia. Stengte flyttleier er i strid med rdl. § 22. Vilåret om at tiltakshaver og distriktet skal komme til enighet om avbøtende tiltak som skal sikre reindriftens adgang til vinterbeitene ble ikke oppfylt. For reindriften er neste flytting av

---

<sup>157</sup> [https://www.nrk.no/nordland/her-pa-oyfjellet-i-vefsn-kommer-75-vindmoller - -kan-ikke-drive-reindrift-mellom-vindturbiner-1.14679132](https://www.nrk.no/nordland/her-pa-oyfjellet-i-vefsn-kommer-75-vindmoller--kan-ikke-drive-reindrift-mellom-vindturbiner-1.14679132)

reinflokken preget av usikkerhet. I dag er det reindriften som må bære belastningene av manglende avbøtende tiltak.

Reindriften som har eksistert på disse arealene fra gammelt av må ta til takke med en usikker framtid. Dette fører til spørsmålet om reindriften fortsatt blir betraktet som kun tålt bruk der den må gi plass for arealene når andre trenger de, selv om Høyesterett har allerede i 1968 lagt til grunn at reindriftsretten var forankret i etablert og fast bruk.<sup>158</sup>

Når det gjelder interesseavveiningen som skal foretas etter orl. § 2 annet ledd, legges det til grunn at dersom SP art. 27 ikke er krenket er ikke ulempene så store at de overgår fordelene. Det som imidlertid er betenkelig er at det ikke tas hensyn til usikkerheten som rår i forskning om virkninger av vindkraftverk. Når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om virkningene kan det føre til at det ikke lenger er så «tvillaust» at fordelene er større enn ulempene.

Rettsanvenderenes vurdering av SP art. 27 er ikke tilstrekkelig konsekvent, det vises her til undersøkelsen i kapittel fire: både departementets og rettens vurdering er mangelfulle i forhold til momentene som Komiteen har oppstilt og som Høyesterett har stadfestet.

Det kan dermed konkluderes med at SP art. 27 i noe grad begrenser adgangen til å ekspropriere reindriftsarealer. Det skal imidlertid mye til før terskelen for SP art. 27 passeres.

## 5 Rettspolitiske vurderinger

Det er etter min mening ikke behov for lovendringer når det gjelder kulturvernet i SP art. 27. Det er imidlertid behov for endring av tiltakshavers rett til forhåndstiltredelse for at SP art. 27 skal være reell i saker som tas opp til domstolsbehandling. Slik det er nå, har tiltakshaver rett til å starte utbygging og virksomhet før det foreligger rettskraftig skjønn, jf. orl. § 25 første ledd. Dette er problematisk for reindriften, da utbyggingen og virksomheten kan føre til irreversible skader for dem. Storheia-saken illustrerer denne problematikken godt.

Vindkraftverket er ferdigstilt og er kommet i drift i februar 2020. Overskjønnet ble avholdt desember 2019, og der det pr. 01.06.20 fremdeles ikke foreligger en avgjørelse i saken.

Dersom overskjønnet ankes og tas inn av Høyesterett vil det ta enda lenger tid til en rettskraftig avgjørelse er på plass. I mellomtiden må reindriften leve side om side med et

---

<sup>158</sup> Rt. 1968 s. 394 (Brekken). Se også Rt. 1968 s. 429 (Altevann).



vindkraftverk i deres beiteområder – et vindkraftverk som kan utgjøre et inngrep i strid med folkeretten.

Det er også behov for bevisstgjøring rundt vurderingsmomentene, herunder konkretisering og klargjøring av hva vurderingsmomentene innebærer.

Det er videre i denne sammenheng et behov for sikring av reinbeitearealer. Slik samfunnet utvikler seg med økende behov for areal til blant annet store kraftindustriinngrep, er det behov for en grundig gjennomgang av arealgrunnlaget for reindriften. Myndighetene er ett av ansvarssubjektene for sikring av reindriftsarealer i det samiske reinbeiteområdet, jf. rdl. § 1 annet ledd – og også pliktsubjekt i folkeretten. Reindriften er allerede sterkt presset arealmessig, og slik situasjonen er i dag skal det mye til før SP art. 27 begrenser ekspropriasjonsadgangen. Det bør dermed settes i gang tiltak som sikrer reinbeitearealene. Forslag som for eksempel utredninger av samtlige reinbeitedistrikters inngrepssituasjon, samt utredninger av distriktenes beitegrunnlag, kan bidra til en slik sikring. Utredningen er også et grunnlag for senere vurderinger av eventuelle inngrep i områdene. Hvis sikringen skal være reell er det behov for mer reindriftsfaglig kunnskap i utredningen. I samtlige fagområder er det de som har kunnskap og erfaring innenfor fagfeltet som anses som eksperter, mens det i reindriftsaker hovedsakelig tas inn eksperter fra andre fagområder som utredere. Eksempler på eksperter som brukes i utredninger er økologer og biologer osv. Det er klart at det er behov for slik fagekspertise, med etter min mening er ikke det tilstrekkelig med eksperter hovedsakelig innenfor andre fagområder enn reindrift. Kulturaspekt og den tradisjonelle reindriftsfaglige kunnskapen må få større plass i slike utredninger.

Etter min mening er det ikke tilstrekkelig med kun eksperter innenfor andre fagområder enn reindrift, da kulturaspektet og den tradisjonelle reindriftsfaglige kunnskapen må få større plass i slike utredninger.

For de tilfeller der inngrepssaken allerede er under behandling av direktoratet eller departementet, og det ikke foreligger utredninger om samlede virkninger, må det fastsettes krav om at slike vurderinger må foretas før en videre rettslig vurdering. Det er behov for å klargjøre at det er de *samlede* virkninger av det eksisterende, konkrete tiltaket som det søkes konsesjon til, samt fremtidig planlagte inngrep som er det avgjørende. Formålet med denne vurderingen må også komme tydeligere fram. En slik klargjøring kan realiseres ved å lovfeste

momentene i for eksempel plan- og bygningsloven. Denne loven skal jo fremme bærekraftig utvikling og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. § 1 første og annet ledd.

Et annet behov er mer forskning på vindkraftverkets virkninger på reindriften. Også i slike sammensetninger er det behov for reindriftsfaglig kunnskap. Fram til det foreligger mer entydig forskning på området er det behov for å ta hensyn til usikkerheten av virkningene. Slik det fremkommer i noen av vindkraftsakene tas det hensyn til føre var-prinsippet. Føre var-prinsippet er lovfestet i naturmangfoldloven og er et miljørettslig prinsipp. Det går ut på at dersom det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkningene en påvirkning har, skal det tas hensyn til usikkerheten.<sup>159</sup> Tvilen skal komme naturen og miljøet til gode.

Med bakgrunn i oppgavens analyse av praksisen vises det at vurderingene av SP art. 27 er manglende i enkelte saker, og kan i enkelte tilfeller ha ført til at krenkelse av SP art. 27 ikke er avdekket. Dette viser at det er behov for bevisstgjøring om SP art. 27s innhold for at reindriftens rettsvern sikres. Slik situasjonen er i dag er det fare for at reinbeitearealene forsvinner bit for bit.

---

<sup>159</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (nml.) § 9. Se også Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 380-381. Jf. Store norske leksikon, føre var-prinsippet [https://snl.no/f%C3%B8re\\_var-prinsippet](https://snl.no/f%C3%B8re_var-prinsippet)

## **6 Kildeliste**

### **Lover**

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

Lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnssprosessloven).

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om overføring av fast eiendom (overføringslova).

Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved overføring av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova).

Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovent).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven).

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningssloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

### **Forarbeider m.m.**

NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindriftsloven.

NOU 2007:13 bind A Den nye sameretten.

Ot.prp.nr. 43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom.

Ot.prp.nr. 28 (1994 – 1995) Om lov om endringer i reindriftsloven, jordskifteloven og viltloven.

Ot.prp.nr. 25 (2006 – 2007) Om lov om reindrift (reindriftsloven).

St.meld. nr. 28 (2007 – 2008).

Ot.prp.nr. 52 (2008 – 2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Dokument 15:5 (2018 – 2019) Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar.

### **Rettspraksis**

Rt. 1968 s. 394 (Brekken)

Rt. 1968 s. 429 (Altevann)

Rt. 1982 s. 241 (Alta)

Rt. 2001 s. 769 (Selbu)

Rt. 2008 s. 1764

Rt. 2009 s. 1142

Rt. 2013 s. 374

Rt. 2015 s. 1142

HR-2017-1230-A

HR-2017-2247-A (Langsund)

HR-2017-2428-A (Jovsset Ante Sara)

HR-2018-456-P (Nesseby)

### **Annen rettspraksis**

Inntrøndelag tingrett skjønn 15.08.2017 (sak 14-139974 SKJ-INTR).

## **Forskrifter og rundskriv m.m.**

Forskrift 2. juni 1960 nr. 1 i medhold av oreigningslovens § 5 om rett til å gjøre vedtak om eller gi samtykke til eiendomsinngrep.

Forskrift 2. juni 1960 nr. 2 i medhold av oreigningslovens § 3 om rett til å foreta eiendomsinngrep.

Forskrift 11. januar 1978 nr. 1 Resolusjon om opprettelse av Olje- og energidepartement.

Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv 12.12.02.

Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

Forskrift 19. desember 2017 nr. 2169 om sammenslåing av Bjugn kommune og Ørland kommune til Ørland kommune, Sør-Trøndelag.

Pressemelding, Regjeringen, «bygging av Storheia vindkraftverk stanses ikke», 21. desember 2018.

## **Litteraturliste**

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utgave, Fagbokforlaget 2018.

Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 8. utgave, Universitetsforlaget 2016.

Gisle, Jon, *Jusleksikon*, 5. utgave, Kunnskapsforlaget 2017.

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, Universitetsforlaget 2015.

Keiserud, Erik og Kristin Bjella, *Oreigningsloven; Kommentarutgave*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2015.

Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett: Del I Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2018.

Ravna, Øyvind, *Same- og reindriftsrett*, 1. utgave, 1. opplag, Gyldendal 2019.

Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018.

Skogvang, Susann Funderud, *Samerett*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2017.

Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati; Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 3. utgave, Fagbokforlaget 2015.

## **Annen litteratur**

Andreassen, Mari Therese, *Terskelen for krenkelse av SP art. 27 – med utgangspunkt i samisk naturbruk*, Det juridiske fakultet: masteroppgave i rettsvitenskap, Tromsø 2017.

Johansen, Ann-Gøril, *Retten til å utøve sin kultur og selvbestemmelsesretten som grunnlag for samiske landrettigheter i Norge – en analyse av rettsprinsippene og deres betydning for den offentlige forvaltningen*. Det juridiske fakultet: skriftserie nr. 63, Tromsø 2004.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, *Sjøsamenes rett til sjøfiske*, Temarapport 2016.

Olsen, Ida Sofie Mienna, *Vindkraft på bekostning av samisk reindrift? FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 ved bygging av vindkraftverk i reinbeiteområder*, Motvind Norge: Temarapport 2 2019.

## **Forvaltningspraksis**

### **Fálesrášša vindkraftverk**

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), *Aurora Vindkraft AS- Fálesrášša vindkraftverk. Kvalsund kommune, Finnmark fylke. Bakgrunn for vedtak* (2013).  
<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201002742/660731> (sist lest 29.05.20).

Olje- og energidepartementet (OED), *Aurora Vindkraft AS – klagebehandling av konsesjon til etablering av Fálesrášša vindkraftverk i Kvalsund kommune* (2015). (Fått tilsendt fra NVE).

### **Hammerfest vindkraftverk**

OED, *Hammerfest vindkraftverk – klage på avslag* (2015).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201107331/1383393> (sist lest 29.05.20).

### **Kalvvatnan vindkraftverk**

NVE, *Anleggskonsesjon* (2014).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200801262/1119561> (sist lest 29.05.20).

NVE, *Bakgrunn for vedtak* (2014).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200801262/1119588> (sist lest 29.05.20).

OED, *Fred Olsen Renewable AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak* (2016).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200801262/1905272> (sist lest 29.05.20).

### **Langsundforbindelsen**

Statens Vegvesen, *FV 863 – Langsundforbindelsen – Ekspropriasjonsvedtak* (2014). (Fått tilsendt fra Statens Vegvesen).

### **Rieppi vindkraftverk**

NVE, *Vedtak – avslag på søknad om konsesjon* (2015).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201101686/1582862> (sist lest 29.05.20).

### **Storheia vindkraftverk**

NVE, *Bakgrunn for vedtak, Statkraft Agder Energi Vind DA – Storheia vindkraftverk med tilhørende 132 kV nettilknytning i Åfjord og Bjugn kommuner, Sør-Trøndelag fylke* (2010).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700502/309468> (sist lest 29.05.20).

OED, *Vindkraft og kraftledninger på Fosen – klagesak* (2013).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700502/761649> (sist lest 29.05.20).

Økning av den installerte effekten på vindkraftverket:

Fosen Vind AS, *Søknad om endring av installert effekt i vindkraftverk på Fosen* (2015).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700502/1606812> (sist lest 29.05.20).

NVE, *Fosen Vind AS – Storheia Vindkraftverk vedtak om endring av installert effekt* (2015).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700502/1613028> (sist lest 29.05.20).

OED, *Vindkraftverk på Fosen – klage på vedtak om effektendringer* (2016).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200700502/1676811> (sist lest 29.05.20).

### **Øyfjellet- og Mosjøen vindkraftverk**

NVE, *Bakgrunn for vedtak. Søknad om konsesjon for Øyfjellet vindkraftverk i Vefsn kommune, Nordland fylke* (2014).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201104174/1226664> (sist lest 29.05.20).

NVE, *Fred. Olsen Renewable AS – Mosjøen vindkraftverk i Vefsn og Grane kommuner – vedtak om avslag på søknad om konsesjon* (2014).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200707905/1283056> (sist lest 29.05.20).

OED, *Eolus Vind Norge AS. Fred. Olsen Renewables AS – Øyfjellet og Mosjøen vindkraftverker – klagesak* (2016).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201104174/1910185> (sist lest 29.05.20).

NVE, *Øyfjellet Wind AS – Godkjenning av detaljplan, miljø-, transport- og anleggsplan og andre konsesjonsvilkår for Øyfjellet vindkraftverk, Vefsn kommune* (2019).



<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201707386/2937071> (sist lest 29.05.20).

NVE, *Øyffjellet vindkraftverk- Oversendelse av seks klager på tre vedtak av 18.12.2019 og en klage på vedtak av 08.04.2020, samt begjæring om omgjøring og utsatt iverksettelse* (2020).

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201707386/3157966> (sist lest 29.05.20).

NVE, *Vedtak om ytterligere avbøtende tiltak av hensyn til reindriftens vårflytting 2020 – Øyffjellet vindkraftverk – Vefsn kommune, Nordland fylke* (2020). (Har fått dette tilsendt fra Fylkesmannen i Nordland).

OED, *Øyffjellet vindkraftverk – klage på pålegg om anleggsstans – anmodning om utsatt iverksettelse* (2020) (har fått dette tilsendt fra Fylkesmannen i Nordland).

### **Menneskerettighetskomiteens praksis**

Human Rights Committee General Comment No. 23: Article 27, 1994.

Sandra Lovelace v. Canada (Communication No. R.6/24).

Lubicon Lake Band v. Canada (Communication No. 167/1984).

Ivan Kitok v. Sweden (Communication No. 197/1985).

Ilmari Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992).

Apirana Mahuika et al. v. New Zealand (Communication No. 547/1993).

Jouni Länsman v. Finland (Communication No. 671/1995).

Jouni Länsman v. Finland (Communication No. 1023/2001).

Ángela Poma Poma v. Peru (Communication No. 1457/2006).

## Nettbaserte kilder

<https://www.nve.no/energiforsyning/kraftproduksjon/vindkraft/vindkraftdata/> (sist lest 23.05.20).

<https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer>  
(sist lest 29.05.20).

<https://www.fylkesmannen.no/nb/Landbruk-og-mat/Reindrift/> (sist lest 29.05.20).

<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> (sist lest 29.05.20).

<https://www.klassekampen.no/article/20200206/ARTICLE/200209981> (sist lest 07.02.20)

<https://www.harvestmagazine.no/pan/aerede-lagmannsrett> (sist lest 13.02.20).

<https://www.tb.no/meninger/vindkraft/klimapolitikk/vindkraften-truer-samisk-kultur/o/5-76-1230975> (Sist lest 13.02.20).

<https://snl.no/ekspropriasjon> (sist lest 24.05.20).

<https://www.fosenvind.no/vindparkene/storheia-vindpark/> (sist lest 29.05.20).

<https://www.fosenvind.no/vindparkene/storheia-vindpark/Storheia-vindpark-i-drift-Norges-storste-vindkraftverk/> (sist lest 29.05.20).

<https://www.fosenvind.no/utbyggingen/miljohensyn/reindrift/> (sist lest 08.04.20).

<https://www.nrk.no/nordland/naer-60-rein-igjen-ved-oyfjellet-vindkraftpark-i-vefsn---utbygger-vil-ikke-stanse-arbeidet-1.15008796> (sist lest 23.05.20).

<https://www.nrk.no/sapmi/hevder-at-et-av-norges-storste-vindkraftverk-er-ulovlig-1.15016787> (sist lest 22.05.20).

[https://snl.no/f%C3%B8re\\_var-prinsippet](https://snl.no/f%C3%B8re_var-prinsippet) (sist lest 23.05.20).

<https://www.nrk.no/nordland/mener-reindrift-ma-vike-for-norges-storste-vindkraftverk--et-voldsomt-naturinngrep-1.14992846> (sist lest 29.05.20).

<https://www.nrk.no/sapmi/oed-vil-ikke-stanse-anleggsarbeidet-pa-oyfjellet-i-vefsn--en-nasjonal-skandale-sier-nrl-1.15003792> (sist lest 29.05.20).

<https://www.nrk.no/nordland/reindrift-i-vefsn-far-hjelp-fra-lars-haltbrekke-vil-stoppe-vei-til-vindkraftverk-oyfjellet-wind-1.14986879> (sist lest 30.05.20).

<https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-1-melding/> (sist lest 30.05.20).

<https://www.nrk.no/nordland/her-pa-oyfjellet-i-vefsn-kommer-75-vindmoller--kan-ikke-drive-reindrift-mellom-vindturbiner-1.14679132> (sist lest 01.06.20).

